

محاضرات في

قانون الصفقات العمومية

الرقابة على الصفقات العمومية في ظل

أحكام

المرسوم الرئاسي 15-247* الإدارية- المالية*

طلبة السنة الأولى* ماستر إداري*

٢٠٢٢

أ.د / زاوي عباس

٢٠٢٣

مقدمة

إن الوضعية العامة للدولة على الصعيدين الاقتصادي والمالي ذات المرجعية الأحادية القطبية لفكرة الربح النفطي دون غيره من القطاعات الإنتاجية، التي تعود بالفائدة وبالمداخل على الخزينة العمومية، تبرر ما شهدته الجزائر من حركية في مرحلة البحبوحة المالية وما تشهده من معاناة في الوقت الراهن، فرض عليها تطويع سياستها التشريعية لمواجهة الأزمة الاقتصادية الراهنة في شتى المجالات لاسيما الإنفاق العام، حيث أصبحت حماية المال العام من كل الانتهاكات والإنفاقات الغير ضرورية ومن كل صور الفساد أولوية من الأولويات الوطنية.

ما دفع بالدولة في سبيل تلبية حاجات أفراد وتحقيق المصلحة العامة إلى البحث عن مقتضيات التنمية الشاملة في شتى المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، محاولة تحقيق الرقي والازدهار في نوعية الخدمات المقدمة، وتحسين مستوى المعيشة في مختلف القطاعات، هذا ما يتحقق من خلال تطوير جهازها الإداري وإحاطته بكل الضمانات التي تكفل أدائه للمهام المنوطة به على كامل وجه دون حياد وتعسف أو حتى تقاعس، فالجهاز الإداري داخل الدولة يعتبر المحرك الأساسي للتنمية والمعبر الحقيقي عن السياسة المنتهجة من قبلها، بل يعتبر مرآة عاكسة لمدى فعالية كل الأجهزة الأخرى داخل الدولة.

فالجهاز الإداري المعبر عنه بالإدارة يسعى جاهدا لتحقيق الغرض المرج ومنه من خلال القيام بجملة من الأعمال الإدارية، منها ما هو ومادي ممثلا في التصرفات والوقائع الصادرة عن الهيئات الإدارية والتي لا تحدث أية آثار قانونية، ومنها الأعمال القانونية التي تهمنا في موضوعنا والتي تنتج إرادة الإدارة فيها إلى إحداث آثار قانونية معينة، هذه الأخيرة (الأعمال القانونية) تشمل شقين أساسيين من الأعمال، فالشق الأول يصدر من جانب واحد وه وجانب الإدارة بهدف تحقيق المصلحة العامة وبغض النظر عن إرادة الطرف الثاني بهدف إحداث مراكز قانونية جديدة إما إنشاء أو تعديلا أو

إلغاء، وتوجه إما لفرد معين بذاته أو تخاطب جماعة من الأفراد بشكل تنظيمي، وهي ما تعرف بالقرارات الإدارية.

أما الشق الثاني من الأعمال القانونية للإدارة فتسعى من خلاله إلى تسيير المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة من خلال اعتماد الأسلوب التعاقدية، لتبرم عقودا مع أشخاص القانون العام أ والخاص، ممثلة في العقود الإدارية التي تعتبر عقود ذات طبيعة خاصة وتخضع لقواعد استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص، فهي لا تخضع لفكرة التراضي ومبدأ العقد شريعة المتعاقدين، حيث تبقى الغلبة فيها لإرادة الإدارة، وهي تشبه نوعا ما عقود الإذعان، ومن أبرز هذه العقود الصفقات العمومية التي تعتبر أغلبها عقود إدارية تسعى الدولة لإبرامها لتحقيق التنمية في شتى المجالات.

وفي سبيل تحقيق الإدارة للدور المنوط بها في خدمة المصلحة العامة وضمان عدم تعسفا وحيادها، بالنظر لما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة، فقد قيدت أثناء قيامها بالأعمال القانونية السابقة سواء القرارات أ والعقود الإدارية بمبدأ قانوني أساسي وه ومبدأ المشروعية، الذي يقتضي خضوعها للأحكام والقواعد القانونية في كل التصرفات التي تقوم بها وإلا كان مصيرها الإلغاء لعدم مشروعيتها، أ والفسخ عند عدم تنفيذ التزاماتها.

فعالية الأعمال القانونية للإدارة مرتبطة بفكرة قانونية أخرى تتمثل في الرقابة الكاملة والمتكاملة بشتى صورها، فهي تهدف لتحقيق فعالية الجهاز الإداري للدولة وتضمن عدم حياده وتعسفه، كما أنهت تعتبر آلية قانونية للحد من مظاهر الفساد التي باتت تهدد المجتمعات المعاصرة، ففكرة الرقابة ليست بالأمر المستحدث بل هي قديمة وترجع بظهورها لظهور فكرة الدولة والمال العام.

إلا أن الجديد هي وزيادة الاهتمام الفقهي والقانوني بفكرة الرقابة الذي تزامن والانتشار الهائل لصور الفساد التي اكتسحت كل المجالات داخل الدولة بما فيها، المجال الإداري، ما جعل منها من الأولويات التي تسعى كل الدول والمنظمات القانونية لتجسيدها وتطوير أساليبها على نح ويضمن الفعالية، باستحداث أجهزة رقابية جديدة

وتطوير الموجودة، كما سعت الدولة إلى التنوع في صور الرقابة ولم تكن في بنوع واحد، فهناك الرقابة السياسية والشعبية والقضائية، فضلا عن الرقابة الإدارية .

حيث ارتأينا تخصيص دراستنا وتوجيهها للرقابة على الصفقات العمومية، بشقيها الإداري والمالي، بدراسة الآليات الرقابية التي تبناها المشرع الجزائري، من خلال طرح الإشكالية الآتية: ما مدى فعالية التنظيم الموضوعي والإجرائي لآليات الرقابة الإدارية والمالية التي لجأ لها المشرع في تطوير الجهاز الإداري المختص بإبرام الصفقات العمومية وضمان عدم تعسفه وحياده عن الغرض المسطر له في تحقيق المصلحة العامة وترشيد الحاجات العامة؟

الباب الأول:

الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري

فقد اخترنا دراسة على الرقابة الإدارية على أحد أكبر المجالات الماسة بالمال العام والخزينة العمومية، والمتمثل في مجال الصفقات العمومية، حيث سنتولى وضع اليد على التنظيم القانوني لفكرة الرقابة الإدارية في المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، من خلال طرح الإشكال الآتي: ما مدى فعالية آلية الرقابة الإدارية التي لجأ له المشرع في المرسوم الرئاسي 15-247 في تطوير الجهاز الإداري المختص بإبرام الصفقات العمومية ؟

الفصل الأول:

الإطار النظري للرقابة الإدارية على الصفقات العمومية

يعتبر الجهاز الإداري داخل الدولة من الوسائل الفعالة في تحقيق التنمية الشاملة في مختلف القطاعات، فالإدارة وما تحمله في طياتها من مكونات مادية وبشرية تهدف لخدمة المواطنين وإشباع الحاجات العامة من خلال فكرة تسيير المرافق العامة، لذلك وفي سبيل قيامها بالوظيفة المنوطة بها، تقوم بجملة من الأعمال القانونية كإصدار القرارات الإدارية وإبرام العقود الإدارية التي سنركز عليها في دراستنا، التي سنتصب على الصفقات العمومية التي تيرمها الإدارة بهدف تحقيق المصلحة العامة من خلال الاستغلال الحسن للمال العام.

فحتى تتجح الإدارة في إبرام الصفقات العمومية وتنفيذها على الوجه المطلوب، فإن الدولة قد منحها سلطة واسعة لتحري المصلحة العامة والاستغلال الحسن للمال العام، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة بل مقيدة بالحدود والشروط والإجراءات المسطرة لها قانونا من قبل المشرع، فكل الأعمال التي تقوم بها الإدارة بما في ذلك إبرام الصفقة يجب أن تكون في إطار احترام مبدأ المشروعية والحرص على التطبيق السليم لإرادة المشرع.

فمن مقتضيات دولة القانون وتجسيدها لمبدأ المشروعية، يتعين خضوع الإدارة أثناء قيامها بالأنشطة المختلفة لرقابة تسهر على التطبيق السليم للقانون، وعلى صحة

الأعمال الصادرة عن الإدارة، وحماية حقوق الطرف المتعامل معها من أي تعسف من قبلها، هذه الرقابة تتخذ عدة صور وأشكال لضمان الفعالية وتتم عبر عدة مراحل، إلا أن ما يهتما في موضوعنا هـ والرقابة الإدارية التي تتم من قبل هيئات إدارية على الصفقات العمومية المبرمة من قبل الإدارة.

لذلك سنخصص هذا الفصل للوقوف على ماهية الرقابة الإدارية أولاً، ثم على أسس هذه الرقابة.

المبحث الأول:

ماهية الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية

كان لزاماً قبل الخوض في دراسة الجانب الإجرائي للرقابة الإدارية على الصفقات العمومية، أن نحاول أولاً تحديد المبادئ الأساسية للرقابة الإدارية في حد ذاتها، باعتبارها نوع من أنواع الرقابة الممارسة على الأنشطة الإدارية بصورة عامة، ونظراً لفعاليتها في فض المنازعات وحل الإشكالات المرتبطة بالنشاط الإداري بطريقة ودية، فهي رقابة تتم من قبل جهات إدارية تكون على دراية بمتطلبات العمل الإداري، لذلك سنخصص هذا العنصر من الدراسة مفهوم الرقابة الإدارية أولاً، ثم نتطرق لنشأتها، لنقف في الأخير على أهدافها.

المطلب الأول:

مفهوم الرقابة الإدارية الممارسة على الصفقات العمومية

قبل الخوض في الدراسة القانونية للرقابة الإدارية في مجال الصفقات العمومية، ارتأينا أولاً الوقوف على تحديد مفهوم هذا المصطلح الإداري، الذي يعتبر آلية لمكافحة الفساد داخل الأجهزة الإدارية، والطريق الفعال لتحقيق مقتضيات مبدأ المشروعية، حيث سنتطرق في هذا المطلب لتحديد تعريف دقيق للمصطلح، ثم نتطرق لأهمية هذا المفهوم في القانون الإداري.

الفرع الأول:

تعريف الرقابة الإدارية

تعتبر الرقابة الإدارية من الوظائف المنوطة بالإدارة، فهي رقابة وإن صح القول داخلية أي أنها تتم داخل الجهاز الإداري، لذلك فهي تستمد فعاليتها من علم القائمين بها بمتطلبات العمل الإداري، وهي المصطلحات التي اهتم بها فقهاء القانون الإداري، لذلك فقد حظيت بعدة تعريفات تختلف باختلاف وجهة نظر المعرف والمعيار المعول عليه من قبله، وحتى نستطيع الوقوف على تعريف الرقابة الإدارية الممارسة على الصفقات العمومية، لا بد أولاً من تحديد تعريف الرقابة الإدارية أولاً، نظراً لتضارب التعريفات المقدمة لها وتداخلها.

فهناك من عرفها بأنها وظيفة من وظائف الإدارة تهتم بقياس وتصحيح أداء المرؤوسين للتأكد من تحقق الأهداف والخطط المسطرة، فهي وظيفة يستخدمها القائد للتأكد من صحة تنفيذ مخططاته،¹ فالملاحظ على أن هذا التعريف يركز على العلاقة بين الرئيس والمرؤوس، وعلى الرقابة الممارسة من قبل الأول لضمان صحة وفعالية مخططاته.

كما عرفت أيضاً وفي ذات السياق بأنها تلك الرقابة الصادرة عن الجهات الإدارية المكونة للجهاز التنفيذي للدولة، يتمتع الرئيس الإداري فيها بسلطة المراقبة على السير الحسن للعمل الإداري،² هذا التعريف يؤكد على طبيعة الرقابة الإدارية ويحدد الجهة القائمة بها والمتمثلة في الجهاز التنفيذي في حد ذاته.

كما أن التعريفين السابقين يركزان على الرقابة الرئاسية لا على الإدارية، فلا يجوز الخلط بينهما كون الثانية أوسع من الأولى التي لا تعد وأن تكون أحد صورها، فالرقابة الرئاسية إن أردنا تعريفها هي سلطة الرئيس الأعلى على مرؤوسيه في نطاق

¹ زاهر عبد الرحيم عاطف، الرقابة على الأعمال الإدارية، دار الرياء للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص 35.

² حمدي سليمان سحيمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص 46.

التدرج العمومي للسلم الإداري، فهي تشمل الموظفين وأعمالهم، من خلال إصدار التعليمات والتعقيب عليها إما إجازة أو إلغاء.¹

عرفها أيضا الفقيه "هنري فايول" بأنها كل ما يكفل التحقق من مطابقة العمل الإداري للخطط الموضوعة والمسطرة والتعليمات الصادرة، حيث تتم من خلال وضع اليد على نقط ضعف وأخطاء الجهاز الإداري بهدف القضاء عليها ومنع تكرارها،² فهذا التعريف يركز على كيفية ممارسة الرقابة الإدارية والغرض من إعمالها، حيث أن الرقابة وفقا لهذا الأخير تعمل على إصلاح الجهاز الإداري ومحاولة الرقي به، من خلال القضاء على الأخطاء وضمان التقيد بالتعليمات الرئاسية.

من التعريفات الرائدة أيضا للرقابة الإدارية والتي تصب في سياق التعريف السابق أنها عبارة عن التأكد من مدى انسجام ما حدث في العمل مع الخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة في ضوءها بهدف التعرف على نقاط الضعف والأخطاء ومنع حدوثها مستقبلا.³

عرفت أيضا الرقابة الإدارية من قبل الفقيهين "ماسبتول" و"لاروك" بأنها مجموعة السلطات المقررة قانونا لسلطة عليا على الأشخاص والهيئات اللامركزية وأعمالهم حماية للمصلحة العامة،⁴ وأنها تلك الرقابة الممارسة من الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة بهدف تجنب الآثار الخطيرة الناشئة عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية، مع ضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لأقاليم الدولة بأكملها، على أن لا تتم هذه الرقابة إلا في الحالات المحددة قانونا،⁵ فالملاحظ على هذين التعريفين أنهما يحصران الرقابة في الدولة مهملان بذلك أية جهة

¹ المرجع السابق، ص 47.

² زاهر عبد الرحيم عاطف، مرجع سابق، ص 35.

³ حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، 2004، ص 71.

⁴ فريدة مزباني، المجالس الشعبية في ظل نظام التعددية الحزبية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون،

كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005، ص 82.

⁵ المرجع السابق، ص 83.

أخرى تتولى عملية الرقابة، فضلا عن الخلط بين الرقابة الإدارية والرقابة الوصائية التي قد تكون في القانون المدني، كما قد تكون في القانون الإداري وهي صورة من صور الرقابة الإدارية.

عرفت أيضا بأنها كل صورة من صور مراقبة الدولة للمنظمات والمرافق العامة المركزية واللامركزية،¹ وأنها تهدف لتحقيق مهام متباينة باستعمال وسائل مختلفة، هذا ما يفسر تعدد الأنظمة الرقابية وتنوعها.²

فالملاحظ على التعريفين السابقين أنهما يتحدثان عن صور الرقابة الممارسة من قبل الدولة في سبيل تحقيق المصلحة العامة وتجسيد احترام القانون، كما أنهما ينطبقان على كل صور الرقابة الإدارية المعمول بها في المجال الإداري، فهما لا يقصدان مراقبة أعمال المرافق المركزية واللامركزية كالتصديق والإلغاء والإجازة، بل حتى الرقابة الممارسة على الأعضاء التي تترجم من خلال عدة سلطات كالتعيين والعزل.

ولقد ذهب جانب من الفقه إلى القول بصعوبة وضع تعريف عام للرقابة الإدارية دون الإشارة لصورها الرئاسية والوصائية، فالجهات المشمولة بالرقابة تخضع لوسائل رقابية متعددة رغم اشتراكها في التسميات، حيث يصعب التفرقة بين الرقابة على المرافق المركزية المعروفة بالرقابة الرئاسية، والرقابة على المرافق العامة اللامركزية المعروفة بالرقابة الوصائية،³ مع امكانية امتداد هذه الأخيرة لرقابة الهيئات الخاصة الهادفة لتحقيق المصلحة العامة.⁴

¹ André de Lambadère, *Traité du droit administratif*, 7^{éd}, Paris 1976, p94.

Martia Pannetier, *Eléments d'analyse comparative des établissements publics en droit Anglais*, Paris, 1960, p182.

² Mared prelot, *La notion de pouvoir administratif*, 1950, p324.

³ يعتبر هذا تفسير للفقيه الفرنسي "دي لوبادير" عند تعريفه للرقابة الإدارية، حيث وجد كل التعريفات تخط بين الرئاسية منها، والوصائية أو كما يسميها البعض بالوصاية الإدارية، تحت غطاء الرقابة الإدارية عموما لذلك يتعين أن نذكر كل واحدة باسمها لتجنب الخلط بينهما، مأخوذ من

– André de Lambadère, *op -cit*, p94.

فالمتفق عليه في الفقه الإداري ويعد محاولة تعريف الرقابة الإدارية أنها كلمة غامضة تقتصر لمدلول قانوني واضح، وهي نقطة التداخل بين المرافق المركزية واللامركزية. مأخوذ من

Rivero Jean, *Droit administratif*, Paris, 1965, p 282.

⁴ *Op-cit*, p284.

من خلال ما تقدم وأمام صعوبة إيجاد تعريف للرقابة الإدارية يميز بينها وبين صورها، ويفرق بين الرقابة الرئاسية والوصائية، يمكننا القول أن الرقابة الإدارية التي نحن بصدد دراستها في موضوعنا والمنصبة على الصفقات العمومية هي تلك الرقابة التي تقوم بها هيئات إدارية تتشكل وتحدد اختصاصاتها وفقا للقوانين واللوائح المنظمة للصفقات العمومية، وتتبع الوسائل والإجراءات القانونية المعمول بها في هذا المجال، أيا كانت صورتها قبلية سابقة للعمل الإداري، أ ولاحقة له، داخلية أ وخارجية، وعلى الأعمال أ وعلى الأشخاص.

الفرع الثاني:

نشأة مفهوم الرقابة الإدارية

إن الباحث في الحضارات القديمة وبالتحديد في نشأة الرقابة الإدارية وتطورها لا يمكن له تحديد وقت ثابت مؤكد لظهور هذا المصطلح، لأن فكرة الرقابة بشكل عام مرتبطة بظهور التجمعات الإنسانية الأولى من قبائل وجماعات وعشائر وشعوب، فرغم اختلاف بوادرها إلا أن فكرة المراقبة كانت مرتبطة بفكرة الإشراف والمتابعة للأنشطة الإنسانية على اختلاف أهدافها وتنظيمها.¹

ليطور بعدها مفهوم الرقابة في العصور الوسطى والعصر الحديث، لكن بالرجوع لمفهوم الرقابة بمضمونه ومقوماته الأساسية فقد ظهر على ضفاف نهر النيل، حيث أن الأهرامات والحضارة الفرعونية لم تكن لتتحقق ما حققته دون تخطيط أ وتنظيم أ ورقابة، حيث ثبت أن هناك مؤلف ل "ديموك" بعنوان نماذج من الآثار المصرية تضمن عرضا لتقرير يرجع تاريخه إلى سنة 288 قبل الميلاد، كتبه موظف من الإدارة الرومانية في مصر موجه إلى الحاكم آنذاك، مضمونه أن كثرة العمال لا يحقق الأعمال المطلوبة دون وضع مسؤول يعمل تحت رقابة المجلس البلدي يتولى عملية التسيير،² هذا بالنسبة لمصطلح الرقابة عموما.

¹ باسم نعيم عوض، الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بني سويف، 2010، ص10.

² أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2016، ص383-384.

أما الرقابة الإدارية فمعالهما لم تظهر إلا في العصر الحديث حيث كانت البداية مع تعريف فايول السابق بيانه، لتتطور بعد ذلك من خلال بداية دراسة العمليات الرقابية وبيان إجراءاتها، والمشاكل الواجبة لها واقتراح الحلول الممكنة لتطويرها ودعمها،¹ لتتكاثف بعد ذلك الجهود الفقهية في مجال القانون الإداري لمحاولة ضبط فكرة الرقابة الإدارية بشكل قانوني واضح، أين توصل الفقيه "وليام ترانيرس جيروم"، إلى وضع جملة من المبادئ المنظمة لفكرة الرقابة الإدارية والمتمثلة في:²

- السعي لتحقيق أهداف المنظمات.
 - وضع اليد على عوامل الضعف عن طريق عملية التقييم الذاتي للرؤساء والمرؤوسين.
 - وضع معايير موضوعية لقياس الأداء الفعلي.
 - السعي وراء تحقيق التكامل والارتباط بين مرونة العمل الإداري والالتزام بالخطط المسطرة من المسؤولين.
 - التأكيد على عنصرى المتابعة والمراجعة كمقومات أساسية للأنظمة الرقابية.
- بعد هذه الانطلاقة الفعلية في تجسيد فكرة الرقابة في المجال الإداري ومحاولة إحاطتها بجملة من المبادئ التي تضمن فعالية العمل الإداري وازدهاره، حاول جانب آخر من الفقه إضافة مجموعة أخرى من المبادئ المكملة للأولى، تمثلت فيما يلي:³
- مبدأ المستقبلية الذي يهدف لتجنب الانحراف عن الخطط المرسومة مستقبلاً.
 - مبدأ الرقابة المباشرة الذي يهدف لضمان الإشراف والمتابعة الفعلية لعملية تنفيذ المخططات المسطرة.
 - مبدأ التقيد بمضمون الخطط المسطرة.

¹ المرجع السابق، ص 385.

² المرجع السابق، ص 385.

³ المرجع السابق، ص 385، مأخوذ عن كلوس جورج الابن، تاريخ الفكر الإداري، مترجم من قبل أحمد حمودة، مكتبة الوعي العربي، ص 40-41.

- مبدأ تفريد الرقابة الذي يهدف إلى عدم الخلط بين صور الرقابة، وحتى لمنع تداخل الاختصاصات، حيث يكون هناك مراقب لكل فرع من الفروع المنفذة للخطط المسطرة.
 - مبدأ المعايير الذي يهدف إلى انتهاج معايير موضوعة مسبقا.
 - مبدأ الاستثناء الذي يفيد اقتصار الرقابة على النقاط الأساسية والجوهرية، حتى لا تصبح مجرد حجرة عقبة أمام سير العمل الإداري بالتدخل في كل جزئياته.
 - مبدأ المرونة بحيث يكون هناك مجال للاجتهاد في القيام بالعمل وعدم التقيد بالجمود.
 - مبدأ المراجعة الذي يهدف لتحقيق الدورية في الرقابة.
 - مبدأ الحركة الذي يهدف لتفعيل الرقابة من خلال ربطها بجملته من الإجراءات على غرار التصحيح والتعقيب.
- وبالنظر للمبادئ السابقة نجد أنها لا تعتبر مبادئ إضافية، وأن معالم الرقابة الإدارية ومبادئها قد حددها الفقيه "وليام ترانيرس جيروم"، وأن هذه الأخيرة ما هي إلى إعادة صياغة وشرح تكميلي لمبادئ الستة، أما فكرة الرقابة على النح والقانوني المعمول به حاليا فلم تظهر إلا في العصر الحاضر أين بدأت تتضح صورها وتتسع أساليبها وإجراءاتها.

المطلب الثاني:

أهمية الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية

تحتل الرقابة الإدارية مكانة هامة في المجال الإداري بصفة عامة، باعتبارها محور الإدارة الحديثة أ والرشيده كما يعبر عنها البعض، فكل الإصلاحات المنصبة على الجهاز الإداري تهدف لتفعيل الرقابة الإدارية كوسيلة للقضاء على كل صور الفساد التي أصبحت شائعة في هذا المجال.

حيث تعتبر الصفقات العمومية أحد مجالات القانون الإداري التي يتعين تفعيل الرقابة الإدارية فيها، نظرا للارتباط الوثيق بينها وبين المال العام، ما يجعلها مستهدفة

من قبل أصحاب النوايا السيئة لتحقيق أرباح وإثراءات غير مشروعة على حساب المصلحة العامة، سواء من طرف أعضاء المصلحة المتعاقدة أو من المتعاملين.

فمفهوم الرقابة الإدارية في مجال الصفقات العمومية ندى وتطور نتيجة زيادة أنشطة الدولة وتعدد مهامها، وسعيها لدخول مجال الاستثمار بهدف استقطاب الأموال المستثمرة لتنشيط مشاريعها وبرامجها التنموية،¹ فتفعيل الرقابة هنا يعتبر وسيلة من الوسائل القانونية لحماية المال العام وضمان توجيهه لتحقيق الصالح العام، وترشيد عملية إنفاقه.

فمن خلال الرقابة الإدارية على إبرام وتنفيذ الصفقات العمومية تستطيع الإدارة ضمان الإطلاع الفعلي والدوري على كل المعلومات والبيانات المتعلقة بسير الصفقة، هذا ما يضمن لها اتخاذ القرارات الصائبة وتقويم عناصر أداء الطرفين ومدى التزامهم بتنفيذ التزاماتهم التعاقدية، والتدخل عند الضرورة لتقويم كل مل يعيق تنفيذ مخططاتها المسطرة مسبقا.

بالإضافة للأهمية السابقة التي يتمتع بها مفهوم الرقابة الإدارية، فهي تعتبر ركن أساسي من أركان التنمية كونها تضمن استخدام الموارد المتاحة لضمان سلامة التخطيط والتنفيذ، من خلال الحد من صور الفساد وكل ما من شأنه المساس بالجهاز الإداري ماديا ومعنويا.²

يتضح من خلال ما تقدم أن الرقابة الإدارية حتى تحقق الأهمية التي تتمتع بها في مجال الصفقات العمومية يتعين أن تلم بالعناصر الآتية:³

- تحديد أهداف الرقابة الإدارية، بتحديد معايير الفعالية التي يجب تحريها في إبرام وتنفيذ الصفقات العمومية.
- مقارنة مسار الصفقات العمومية وما يحدث عبر مراحلها المختلفة مع المتطلبات والشروط المحددة من قبل المصلحة المتعاقدة.

¹ زاهر عبد الرحيم عاطف، الرقابة على الأعمال الإدارية، دار الراجية للنشر والتوزيع، عمان، ص36.

² المرجع السابق، ص36.

³ المرجع السابق، ص36.

- قياس كل الفروق والاختلافات المسجلة والبحث عن أسبابها بهد القضاء عليها ومنع تكرارها.
- تسجيل الانحرافات المسجلة من قبل طرفي الصفقة ومتابعة سير التنفيذ، واتخاذ كل ما يمكنه السعي للتنفيذ المنظم والفعال للصفقات.
- فباجتماع العناصر السابق بيانها في مفهوم الرقابة الإدارية والسعي لتحقيقها تكتمل كل عناصر العملية الرقابية وتتحقق الأهداف المرجوة من وراء أعمالها.

المطلب الثالث:

أهداف الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية

بعد بياننا لمفهوم الرقابة الإدارية وتعرضنا لأهمية التي تتمتع بها هذه الأخيرة في مجال الصفقات العمومية، سننتظر من خلال هذا المطلب لبيان الأهداف المرج وتحققها بإقرار هذا النوع من الرقابة في التشريعات القانونية المنظمة للصفقات العمومية، إلا أن الملاحظ عند دراسة الأهداف أنها تختلف باختلاف طبيعة الرقابة الإدارية في حد ذاتها، هل هي داخلية أم خارجية، وه ونفسه التقسيم المعتمد من قبل المشرع في المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن الصفقات العمومية، ولكل منها أهداف تختلف عن الأخرى، نبين كل منها في الآتي:

الفرع الأول:

أهداف الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية

لقد اهتم فقهاء القانون الإداري بتعريف الرقابة الإدارية الداخلية، فظهرت عدة تعريفات تختلف باختلاف المعايير المعول عليها، ومن التعاريف المختارة أنها عبارة عن الرقابة الذاتية للإدارة على نفسها لذلك فهي رقابة عميقة ومتغلغلة في الأنشطة الإدارية¹، فهذا النوع من الرقابة يستمد فعاليته من البيئة التي تتم فيها العملية الرقابية في حد ذاتها، فالإدارة أقدر من غيرها على تقييم النشاط الإداري وتحديد صحته من عدمها.

¹ أحمد مصطفى صبيح، مرجع سابق، ص 391.

فوفقا لهذا النوع من الرقابة الإدارية تقسم الإدارة في حد ذاتها إلى ثلاث أقسام، الأول يهتم يهدف لتحقيق سلامة العمل الإداري من الأخطاء، والثاني يهدف لتحقيق وفرة في الإنتاج والسرعة في الإنجاز، أما الثالث فيسعى للوصول لتحقيق الخطط المسطرة بأقل موارد.¹

فالرقابة الداخلية تضمن تكامل العمل الإداري والسيطرة عليه حيث يهل تصحيح الأخطاء والقضاء على الانحرافات بأبسط الطرق والإجراءات سواء من حيث التكاليف أو الوقت، فالهدف الأساسي من أعمال هذا النوع الرقابي هو القضاء على الانحرافات في استعمال السلطة التي تؤدي بطريقة أو بأخرى للقضاء على صور الفساد في مجال الصفقات العمومية.

فما لا جدال فيه أن أعمال رقابة إدارية داخلية ضمن المصلحة المتعاقدة عبر جميع مراحل إبرام الصفقات العمومية يؤدي للقضاء على الانحرافات والأخطاء التي قد تقوم بها الإدارة وتسعى لتداركها دون تدخل جهة أخرى، مع ما يوفره ذلك من جهد ووقت.

الفرع الثاني:

أهداف الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية

تعتبر الرقابة الإدارية الخارجية أوسع من الرقابة الداخلية، كونها تتمثل في الوسيلة التي تلجأ لها الدولة لمراقبة وحداتها وأجهزتها الإدارية، حيث تتولى العملية الرقابية بواسطة هيئاتها المركزية وكل الهيئات التابعة لها، لذلك فأهداف هذا النوع من الرقابة أوسع بكثير من النوع الأول، حيث لا يقتصر على المجال الإداري بل يشمل مجالات.²

حيث تعتبر الأهداف السياسية من المتطلبات التي تسعى الدولة لتحقيقها من خلال أعمال الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية للتأكد من مدى إبرامها وتنفيذها وفقا للقوانين المعمول بها، والتقيد بمقتضيات حماية المال العام والقيام بكل ما من شأنه

¹ ابراهيم عبد العزيز شيحة، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006، ص106.

² أحمد مصطفى صبيح، مرجع سابق، ص393.

ضمان استقطاب رؤوس الأموال المستثمرة لاستغلالها في تطوير التنمية، فيخلق نوع من التوازن بين فعالية العملية الرقابية على الصفقات العمومية وتنفيذ السياسة العامة للدولة.

كما أن أعمال الرقابة الإدارية الخارجية تسعى من خلاله الدولة لضمان فعالية الخدمات المقدمة للأفراد، وفعالية إجراءات إبرام وتنفيذ الصفقات العمومية مما يشجع المتعاملين على الإقبال على المشاريع، أي أنها تهدف لتحسين نوعية الخدمة المقدمة للمواطن عموماً لتكون بذلك أمام تحقيق أهداف اجتماعية أيضاً، كما أنها تهدف لضمان ترشيد النفقات العامة بتوجيه المال العام لتحقيق الأهداف الاقتصادية التي تسعى لها الدولة، وهذا ما يتحقق بتفعيل رقابة الأداء أ والرقابة الفنية.¹

المطلب الرابع:

التقسيمات الفقهية للرقابة الإدارية

بعد ما تطرقنا لأهداف الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية، وقبل التعمق أكثر في عناصر أخرى من دراستنا، ارتأينا البحث في التقسيمات الفقهية للرقابة الإدارية، لنستطيع تصنيف أنواع الرقابة الإدارية المنظمة في المرسوم الرئاسي 15-247 ضمن إحداهما، كخطوة من خطوات تحديد المبادئ الأساسية المحيطة بالعملية الرقابية في هذا المرسوم وتوضيح بعض النصوص المنظمة لها والتي يشوبها الغموض، حيث نجد أن الفقه الإداري قد حاول تقسيم الرقابة بالنظر لعدة معايير منها العضوي والموضوعي وحتى الزمني، فوفقاً الأول تقسم إلى رقابة داخلية وخارجية، أما الثاني فإلى رقابة التصرفات القانونية والمخالفات المالية والإدارية، أما الثالث لرقابة سابقة ولاحقة، لنستعرض هذه التقسيمات في الفروع اللاحقة.

الفرع الأول:

تقسيم الرقابة الإدارية وفقاً للمعيار العضوي

يعتبر هذا التقسيم الفقهي من التقسيمات الرائدة للرقابة الإدارية، حيث يركز على الجهة القائمة بالعملية الرقابية ليحدد نوعها فتمت كانت من داخل الجهاز الإداري في حد

¹ أحمد محمد موسى، تقييم الأداء الاقتصادي في قطاع الأعمال والخدمات، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986، ص12.

ذاته كانت داخلية، ومتى كانت من خارجه اعتبرت خارجية، ورغم أن الأمر يبد وواضحا إلا أن الفقهاء قد اختلفوا في تحديد المعيار المعول عليه في هذا التقسيم، فمنهم من يرجعه لمعيار تبعية المراجعين، ومنهم من يرجعه لمصدر الرقابة،¹ لكنها كلها تنصب على الجهة القائمة بالرقابة وه وما جعلنا نسميه بالمعيار العضوي، الذي يفيد أن الرقابة تكون داخلية متى كانت تعود لجهة تجمع طرفيها، وتكون خارجية متى كانت خارجة عنهما.

أولاً: الرقابة الإدارية الداخلية

لقد سبق القول عند حديثنا عن أهداف الرقابة الإدارية أنها رقابة ذاتية تمارسها الجهة القائمة بالعمل الإداري سواء كانت مركزية أو لامركزية، بهدف ضبط الأعمال الإدارية وتقييم أداء القائمين بها، وهي بدورها تنقسم ل:

1- الرقابة الإدارية الرئاسية

تعتبر الرقابة الإدارية الرئاسية نوعاً من أنواع الرقابة الداخلية التي تتبع عن الجهة الإدارية ذاتها، حيث عرفت بأنها سلطة يمارسها الرئيس الإداري على مرؤوسيه يقوم بمقتضاها بإلغاء أو تعديل الأعمال الإدارية الصادرة عنهم،² فهذه الرقابة من مقتضيات العمل الإداري والتدرج الهرمي المتبع في التنظيم الإداري، فكل وحدة إدارية يجب أن يكون لها رئيس يمارس سلطة الإشراف والمراقبة والتوجيه، فضلا عن توقيع العقوبات على المخالفين لأوامره كتفعيل لفكرة الرقابة.³

فالعلاقة بين الرئيس والمرؤوس هي علاقة تبعية يحكمها القانون الذي يحدد اختصاصات الرئيس، والضمانات الممنوحة للمرؤوسين في مواجهتهم.⁴

2- الرقابة الإدارية الوصائية

¹ أحمد مصطفى صبيح، مرجع سابق، ص421.

² محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري المقارن، الجزء الأول، دار نشر الثقافة، الاسكندرية، ص 280.

³ سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري المصري والعربي، (د.د.ن)، ص100.

⁴ عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ص113.

عرف هذا النوع من الرقابة الإدارية بأنها تلك الرقابة الممارسة في مواجهة شخص معنوي أو أعضائه بواسطة الجهات المركزية أو اللامركزية، على أن تكون الجهة القائمة بالرقابة أكثر اتساعاً من الجهة الخاضعة لها،¹ إلا أن هذا التعريف قد تعرض للانتقاد على أساس أنه لم يحدد وسائل الوصاية وكيفية إقرارها، واستبدلوه بتعريف آخر مفاده أنها رقابة مشروعية وملائمة تمارس على الأعمال القانونية الصادرة عن جهات لامركزية من خلال تمتعها بسلطات التصديق أو الإلغاء أو الوقف أو الحلول.² فهذا التعريف رغم أنه يلم بالخصائص الأساسية للرقابة الوصائية إلا أنه ركز على الرقابة على الأعمال مهملاً الشق الخاص برقابة الأشخاص، لذلك يمكن القول أن الرقابة الوصائية هي تلك الرقابة الممارسة على الأعمال والأشخاص التابعة للسلطات اللامركزية بواسطة السلطات المركزية بهدف ضمان فعالية التسيير الإداري ونجاعته.

ثانياً: الرقابة الإدارية الخارجية

هذا النوع من الرقابة يتم من قبل أجهزة مستقلة عن الجهة الإدارية القائمة بالعمل الإداري لضمان الحياد والاستقلال في ممارسة العملية الرقابية، حيث تتميز بينها وبين الرقابة الداخلية من خلال تبعية الجهة الرقابية للإدارة من عدمه.

الفرع الثاني:

تقسيم الرقابة وفقاً للمعيار الزمني

لقد ذهب جانب آخر من الفقه إلى تقسيم الرقابة وفقاً للمعيار الزمني، أي وقت ممارسة هذه الأخيرة، والفائدة المرجوة منها، حيث تتميز بين الأنواع الآتية من الرقابة.

أولاً: الرقابة السابقة على العمل الإداري

يمارس هذا النوع من الرقابة على العمل الإداري سواء كان قراراً إدارياً أو عقداً إدارياً، قبل اكتمال العمل وتنفيذه للتأكد من مطابقته للشروط والمتطلبات القانونية

¹ بكر القباني، الإدارة العامة، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، ص 76.

² المرجع السابق، ص 79.

اللازمة، حيث تتجلى هذه الصورة من الرقابة في ضرورة خضوع العمل الإداري لموافقة الجهة الرقابية المختصة.

وقد ذهب الفقهاء إلى القول بأن هناك ارتباط وثيق بين الوصاية الإدارية السابق بيانها والرقابة السابقة، حيث يمارس الرقيب رقابته على العمل الإداري ثم يقوم بإجازته والتصديق عليه.¹

ثانيا: الرقابة اللاحقة على العمل الإداري

يمارس هذا النوع من الرقابة بعد القيام بالعمل الإداري فهي تنصب على آثاره، أي أنها تتخذ شكل المراجعة للعمل للتأكد من صحته ومطابقته للمتطلبات القانونية اللازمة.

ففي الرقابة اللاحقة تحتفظ الإدارة باستقلاليتها وتكون أعمالها غير موقوفة على الإجازة والتصديق كما هو الحال في النوع الأول، نظرا للفصل بينها وبين الجهة القائمة بالعملية الرقابية.²

ثالثا: الرقابة المستمرة على العمل الإداري

مفاد هذا النوع من الرقابة هو وضمان فعالية العمل الإداري وعدم حياده عن الأغراض المسطرة له، فمقتضاه أن يخضع العمل منذ بدايته ولغاية تحقق آثاره القانونية لرقابة مستمرة، وهو عادة ما يكون في مجال العقود الإدارية التي تتم على فترات طويلة نسبية وتستدعي خضوعها للرقابة طيلة فترة التنفيذ.

المبحث الثاني:

أسس الرقابة الإدارية

بعد بياننا للمبادئ الأساسية للرقابة الإدارية التي أصبحت مفعلة في عدة قوانين خاصة كقانون الصفقات العمومية، مبيين للمقصود منها وأنواعها المعمول بها في التشريع الجزائري في مجال القانون الإداري، سنتولى من خلال هذا المبحث التطرق

¹ بكر القباني، مرجع سابق، ص 185.

² بكر القباني، مرجع سابق، ص 157.

للأسس التي أدت لتبني هذا النوع من الرقابة، وجعلت من إعمالها ضروريا لتفسير التدخل في العمل الإداري الذي أنيط أساسا بالإدارة ورغم كونها أقدر من غيرها على تقويمه، وبالرجوع للدراسات الفقهية في هذا المجال نجد أن هناك ثلاث أسس فرضتها المراحل التي مر بها مفهوم الرقابة الإدارية وأدى إلى تطورها إلى أن أصبحت على ما هي عليه اليوم، لذلك نستعرضها في العناصر الآتية.

المطلب الأول:

الأساس التاريخي لفكرة الرقابة الإدارية

إن الأساس الأول لظهور فكرة الرقابة الإدارية يتمثل في الأساس التاريخي، الذي يحدد لنا كيف تبلورت هذه الآلية الرقابية إلى أن اتخذت الصورة التي هي عليها اليوم، حيث يمكن دراسة الأساس التاريخي من خلال التركيز على ثلاث محطات أساسية نوردتها تباعا في الفروع الآتية.

الفرع الأول:

تطور مفهوم الدولة

يعتبر تطور مفهوم الدولة من أهم الأسس التاريخية التي أدت إلى تبرير اللجوء لفكرة الرقابة الإدارية، ففي المجتمعات التقليدية التي سادت فيها فكرة عدم خضوع الحكام لأي نظام رقابي على أساس أنه معصوم من الخطأ وأنه صاحب السلطات العليا في البلاد، ما خوله إصدار قرارات إلزامية تعسفية في حق الأفراد التابعين له، ومع ظهور بوادر الثورة الفرنسية وظهور المناداة بالحرية الفردية، بدأ التفكير الجدي في ضرورة وضع حدود للتعسف الممارس من الحاكم في حق الأفراد من خلال محاولة إيجاد نظام مقيد لسلطات هذا الأخير.

هذا ما دفع بالمفكرين في مختلف أنحاء البلاد إلى محاولة تكثيف الجهود للدفاع عن الحقوق والحرية الفردية، من خلال إعادة النظر في سلطات الجهة الحاكمة وفي نظام سير الدولة عموما، بالبحث عن قواعد تحكم الطرفين وتخلق نوع من التوازن بين

سلطات الحاكم من جهة وحقوق الأفراد من جهة أخرى، أي بداية التخلي عن الدولة الحاكمة أ وبوليسية كما يعبر عنها البعض والتوجه نحو وتجسيد دولة القانون.¹ فظهرت فكرة سم والقانون وضرورة احترامه التي لا يمكن أن تتجسد على أرض الواقع إلا من خلال وضع نظام رقابي يكفل التزام الإدارة ممثلة الدولة بالحدود القانونية المسطرة لها، فاخترت هذه الأخيرة اللجوء لفكرة الرقابة الإدارية التي تتولى فيها المهمة الرقابية بشكل داخلي، بهدف التملص من الصور الرقابية الأخرى الخارجية على غرار الرقابة القضائية.

الفرع الثاني:

ظهور فكرة الإدارة القاضية

يعتبر هذا الأساس ه ومرحلة من مراحل تطور الرقابة الإدارية، حيث جاءت بعد تطور مفهوم الدولة من الدولة البوليسية إلى دولة القانون، فلجأت الإدارة إلى تبني هذا النوع من الرقابة الداخلية كوسيلة للتملص من أعمال الرقابة الخارجية المستقلة عنها. فمقتضى الرقابة هنا أن تمارس بصورة ذاتية تلقائية من قبل الإدارة في حد ذاتها، التي تتولى أيضا في حالة النزاع بينها وبين الأفراد حول ما تقوم به من أعمال البت فيه باعتبارها خصما وحكما في الوقت ذاته.

حيث يعود مرجع هذه الفكرة للنظام الفرنسي أين كان له الدور الأسبق في بلورة مفهوم الرقابة الإدارية على الأعمال الإدارية دون مشاركة أية هيئات أخرى في ذلك، حيث يعتبر هذا نتيجة حتمية لمبدأ الفصل بين السلطات الذي تبلور عقب الثورة الفرنسية والذي طبق تطبيقا جامدا لا يقر أي تعاون بين السلطات، فكان لزاما إيجاد جهة غير قضائية تتولى الرقابة على العلاقة بين الأفراد والإدارة فتم اللجوء لفكرة الإدارة القاضية، التي تتولى العملية الرقابية رغم أنها طرف في العلاقة وهي صاحبة العمل الإداري محلها.²

¹ عبد القادر باينة، الرقابة على النشاط الإداري، دار القلم، المغرب، 2010، ص 54.

² عبد القادر باينة، مرجع سابق، ص 56.

فكانت هذه نقطة بداية لفكرة الرقابة الإدارية الذاتية التي تقوم بها الإدارة ذاتها، واستمر الوضع على ما هو عليه إلى أن تغير مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات من الجمود إلى المرونة، وتم إنشاء مجلس الدولة الفرنسي في 12 ديسمبر 1799 ليتولى الدور الاستشاري للنظر في المنازعات بين الإدارة والأفراد لتبدأ بلورة فكرة الرقابة القضائية.¹

الفرع الثالث:

إنشاء لجان متخصصة في الرقابة الإدارية

لقد سعى الفقهاء والباحثين في المجال الإداري لمحاولة تفعيل فكرة الرقابة الإدارية وجعلها أكثر حياد واستقلالية من خلال المناداة بخلق هيئات ولجان ذات طبيعة إدارية تتولى عملية الرقابة بدلا من الإدارة ذاتها القائمة بالعمل الإداري،² وهذا ما عمل به المشرع الجزائري في عدة مواضع على غرار الرقابة على الصفقات العمومية.

المطلب الثاني:

الأساس القانوني للرقابة الإدارية تفعيل مبدأ المشروعية

يعتبر مبدأ المشروعية ه والنقطة الأساسية الأولى لظهور فكرة الرقابة الإدارية، فكلما زاد احترام هذا المبدأ داخل الإدارات كلما توسع مفهوم الشرعية داخلها وازداد احترام القانون وتطبيقه السليم من قبل السلطات الثلاث داخل الدولة وبالتالي احترام أكبر لحقوق وحرريات الأفراد والمساواة في تقديم الخدمات .

فبالوصول لتحقيق احترام مبدأ المشروعية من قبل السلطات الثلاث داخل الدولة والتزامها به فيما تقدمه من خدمات نكون قد حققنا جانبا كبيرا من الإصلاح في المجال الإداري سواء بالنسبة للهيئات أو الأعمال.

لذلك سنحاول من خلال ما يلي دراسة هذا المبدأ باعتباره القاعدة القانونية الأولى المنادية بإعمال الرقابة عموما والرقابة الإدارية بشكل خاص.

¹ مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، الطبعة الرابعة، 1979، ص

20.

² عبد القادر باينة، مرجع سابق، ص58.

الفرع الأول

مفهوم مبدأ المشروعية

قبل الحديث عن مفهوم مبدأ المشروعية لا بد أولاً من الإشارة إلى أن هناك جانب من الفقه يميز بين مصطلحي الشرعية والمشروعية، فيرى أنهما لفظان مشتقان من أصل واحد هو الشرع والشرعية، فالشرعية تعني احترام القانون بكل قواعده الفعلية أما المشروعية فتعني ما يجب أن يكون عليه القانون، فالثانية أوسع من الأولى حيث تشمل ضرورة احترام كل القواعد والمبادئ والقيم والمثل العليا للإنسان.¹

فمبدأ المشروعية كان في بدايته في الفقه الفرنسي يختلط مع مبدأ سيادة القانون بمفهومه الضيق الذي كان يخص القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية، ليتطور بعد ذلك بمفهومه الحالي بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية عندما ازداد تدخل الدولة في العديد من أوجه الحياة الخاصة، فهنا أصبح مبدأ المشروعية يعني احترام الجميع للقواعد القانونية السائدة داخل الدولة سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة ومهما كان مصدرها.²

فمبدأ المشروعية هو: "احترام القواعد القانونية القائمة بأن تكون جميع تصرفات السلطات العامة في الدولة سواء التنفيذية أو القضائية أو التشريعية وكذلك الأفراد متفقة وأحكام القانون بمدلوله العام المجرد."³

الملاحظ على التعريف السابق أخذه بالمعنى الواسع للمبدأ حيث يعتبره ه أساس كل التصرفات في الدولة على نح ويحقق التوازن بين السلطات الثلاث التي تقدم الخدمات وتسعى لتحقيق المصلحة العامة من جهة والأفراد وما يتمتعون به من حريات وحقوق لا بد من احترامها من جهة أخرى، فالكل داخل الدولة ملزم باحترام القانون.

فلمبدأ المشروعية أهمية كبيرة في الإصلاح الإداري بصفة خاصة وتطوير الأعمال الإدارية وضمان عدم حيادها عن الأهداف المسطرة لها، وهذا ما يتضح من

¹ ماجد الحلو، القضاء الإداري، (د.د.ن)، الاسكندرية، 1988، ص10-11.

² بلال أمين زين الدين، مرجع سابق، ص429.

³ المرجع السابق، ص429.

خلال ما يتمتع به المبدأ من أهمية تتمثل في كونه يبين الحدود الفاصلة بين حقوق الإدارة وحقوق الأفراد وبالتالي وضع تنظيم للإطار العام للنظام القانوني في الدولة.¹ وفي هذا الصدد وللحفاظ على حقوق الأفراد وحررياتهم ودعم الدولة فيما تقوم به من صلاحيات لتحقيق المصلحة العامة كان لزاما تكريس ذلك دستوريا لكفالة احترامه. وبالرجوع لمفهوم مبدأ المشروعية فلقد اختلف الفقهاء بتحديد المقصود باحترام الدولة ممثلة في الإدارة للقانون عند مباشرتها لأعمالها، فظهرت ثلاث اتجاهات تحاول حل الغموض المحيط بالمفهوم يمكن إجمالها فيما يلي:

- يذهب أنصار الاتجاه الأول إلى أن تحقيق مبدأ المشروعية يقتضي ضرورة الاتفاق الكامل بين أعمال الإدارة سواء القانونية أ والمادية مع القانون السائد داخل الدولة حتى تتصف بالمشروعية.²

فأصحاب هذا الاتجاه يوسعون من مفهوم مبدأ المشروعية على نح ويجعله يمتد لكل أعمال الإدارة وسلطاتها وهذا ما يعتبر فعالا في مكافحة الفساد الإداري المنتشر بصورة كبيرة بين موظفي الإدارة.

- أما أصحاب الاتجاه الثاني فيرون ضرورة استناد الإدارة في تصرفاتها لقاعدة قانونية، فهذا الاتجاه يقيد الإدارة فيما تقوم به من تصرفات وتلزمها بأن يكون كل تصرف بموجب قاعدة قانونية، فيعد وفقا لهذا المفهوم كل خروج للإدارة في تصرفاتها عن تلك القاعدة فسادا إداريا.
- أما الاتجاه الثالث فيرى أنصاره ضرورة التوسيع أكثر من مفهوم مبدأ المشروعية على حساب تصرفات الإدارة، حيث يرون أن العمل الإداري الصادر عن الموظف لا بد أن يكون عملا آليا ومجرد أداة لتنفيذ القواعد القانونية.³

¹المرجع السابق، ص430.

²عبد الحميد حشيش، مبادئ القضاء الإداري، (د.د.ن)، القاهرة، المجلد الأول، 1981، ص83.

³DE LQUBQDERE, *Traite de droit administratif*, PARIS, 1984, p259 .

فهذا الاتجاه وإن كان فعالا في القضاء على الفساد الإداري كونه لا يترك أي مجال للموظفين لتحقيق مصالحهم الخاصة على حساب المصلحة العامة إلا أنه يلغي كل سلطات الإدارة ويجردها من كل ما يلزمها من امتيازات وصلاحيات قد تقتضيها أحيانا المصلحة العامة.

باستقراء الاتجاهات الثلاث السابقة نجد أن الاتجاه الثالث ه وأقدر وأنجح الاتجاهات في تجسيد فكرة الرقابة الإدارية لما يوفرها من ضمانات للأفراد، إلا أنه اتجاه لا يمكن التعويل عليه لأنه يعرقل الإدارة ويمنعها من استخدام سلطاتها التقديرية في حالات قد تقتضي فيها المصلحة العامة ذلك لمواجهة الظروف والمستجدات، فوفقا لهذا الاتجاه يتم إلغاء كل اللوائح التنظيمية والفردية الخاصة بالعمل الإداري، لذلك لا بد من الأخذ بالاتجاه الأول والثاني من خلال تقييد الإدارة بالقانون وفي نفس الوقت الاعتراف بسلطتها التقديرية التي قد تقتضيها الضرورة والظروف أحيانا، وضمان عدم الخروج عن ذلك من خلال إعمال فكرة الرقابة الإدارية وغيرها من الصور الأخرى.¹

من خلال ما تقدم نجد أنه كلما زاد تقييد العمل الإداري الصادر عن موظفي الإدارة من خلال تفعيل مبدأ المشروعية كلما زادت فعالية العمل في حد ذاته.

الفرع الثاني

مصادر مبدأ المشروعية

إن المصدر الأساسي لمصدر المشروعية كأساس تاريخي للرقابة الإدارية التي تعتبر سابقة في الظهور على صور الرقابة الأخرى ه والثورة الفرنسية التي أفرزت هذا المبدأ إلى جانب جملة من المبادئ القانونية الكبرى، والتي تعتبر نتيجة حتمية للتعبير عن إرادة الشعب التي نادى بها جان جاك روسو، فالقانون هنا أصبح ه والمعبر

¹ زواوي عباس، الفساد الإداري في مجال الصفقات العمومية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 172.

الوحيد عن الإرادة العامة والوسيلة الفعالة لحماية حقوق وحرقات الأفراد من كل الاعتداءات والانتهاكات التي تتعرض لها من طرف السلطة أ والجهة الحاكمة.¹

فمبدأ المشروعية وما يلحقه من مبادئ قانونية أساسية كمبدأ سيادة وسم والأعمال التشريعية الصادرة عن البرلمان تعتبر وسائل قانونية فعالة للرفي بالأعمال الإدارية كونها تغلق المجال أمام موظفي الإدارة وأصحاب النوايا السيئة الذين يحاولون استغلال امتيازات الوظيفة العامة لتحقيق مصالحهم.²

إلا أن الأخذ بمفهوم مبدأ المشروعية الذي أفرزته الثورة الفرنسية بصفة مطلقة غير ممكن من الناحية العملية، فلا يمكن الاكتفاء بالقانون الصادر السلطة التشريعية كمصدر وحيد للمشروعية متجاهلين مصادر أخرى كالتنظيم وما يصدر عن السلطة التنفيذية من قوانين كتلك الصادرة عن السلطة التشريعية في حالات معينة، كالظروف الاستثنائية التي تقتضي التدخل السريع للسلطة التنفيذية لمواجهتها وتحقيق المصلحة العامة، فهنا نقول أنه لا بد من الأخذ بالمفهوم الموسع للمبدأ حيث تعتبر كل القواعد القانونية المكتوبة مهما كان مصدرها الدستور أ والتشريع أ والتنظيم، وغير المكتوبة تصرفات وصلاحيات.³

الفرع الثالث

تطبيق مبدأ المشروعية

مما لا جدال فيه أن عدم التزام الإدارة بالقواعد القانونية القائمة في الدولة والعمل في نطاقها وفي حدود السلطات المخولة لها يعرض العمل الإداري للإلغاء لمخالفته للقواعد القانونية المعمول بها، فتطبيق مبدأ المشروعية بصفة مستمرة يحقق مشروعية الأعمال الإدارية القانونية سواء كانت قرارات إدارية أ وعقود إدارية كالصفقات العمومية التي نحن بصدد دراسة الرقابة الإدارية المفروضة عليها، فضلا عما يحققه للطرف الثاني من العلاقة من حماية لحقوق الأفراد وحرقاتهم الأساسية.

¹ المرجع السابق، ص74.

² زواوي عباس، مرجع سابق، ص174.

³ كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة، (د.د.ن)، بيروت، 1970، ص91- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، (د.د.ن)، الاسكندرية، 1975، ص205.

إلا أن الأخذ المطلق به قد يؤدي إلى تجميد الإدارة وجعلها مجرد أداة عاجزة عن مواكبة الظروف واختيار الوسائل الملائمة للقيام بالصلاحيات المخولة لها قانونا وتحقيق التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة.¹

لذلك وفي سبيل السماح للإدارة في الموافقة وتحقيق التوازن السابق عند قيامها بمهامها لا بد من السماح لها بالخروج عن المبدأ في بعض الأحوال والظروف لتحقيق المصلحة العامة، وهذا ما أقره القانون في إطار ما يعرف بالقيود أ والاستثناءات الواردة على مبدأ المشروعية والمحددة قانونا كالسلطة التقديرية وأعمال السيادة والظروف الاستثنائية.

وهنا نشير إلى نقطة أخرى أساسية وهي ضرورة تفعيل هذا المبدأ وإخراجه من إطاره النظري إلى الإطار الواقعي العملي حتى يكون فعالا في تحقيق الإصلاح الإداري أ وما يعرف بالإدارة الرشيدة ، لذلك فلا بد من كفالة مبدأ المشروعية من طرف الدولة بكل الأساليب القانونية اللازمة التي تضمن نفاذه في مواجهة الإدارة وتقييد مهامها لأن القاعدة القانونية لا تكون فعالة ما لم يتم رسم الحدود اللازمة لتطبيقها.²

حيث يترتب عن الرقابة المقررة للأعمال الإدارية أن كل تصرف صادر عن موظفي الإدارة مخالفا لمبدأ المشروعية يعتبر معيبا يترتب عليه بطلان العمل وبالتالي إلغاء القرار أ والعمل الإداري الغير مشروع والتعويض عن كل الأضرار التي رتبها، فضلا عن ضرورة معاقبة الفاعل جنائيا متى اعتبر سلوكه جريمة في نظر قانون العقوبات كالرشوة والاختلاس في إطار مكافحة الفساد الإداري.

الفصل الثاني:

آليات ممارسة الرقابة الإدارية في مجال الصفقات العمومية

إن الرقابة الذاتية هي تلك الرقابة الإدارية في مجال الصفقات العمومية وهي تلك الآلية التي تقوم بها الهيئات المتخصصة بالإشراف على مراحل الصفقة منذ بدايتها والإعداد لإبرامها مرورا بتنفيذها إلى غاية نهايتها، فهذه الرقابة تهدف إلى التأكد من

¹ بلال أمين زين الدين، مرجع سابق، ص435.

² زواوي عباس، مرجع سابق، ص175.

التطبيق الفعلي لمبدأ المشروعية من خلال المطابقة بين الإجراءات والتشريعات المعمول بها في هذا المجال، حيث أخذ المشرع الجزائري بالرقابة الإدارية في مجال تنظيم الصفقات العمومية صراحة في التشريعات المتتالية بما فيها المرسوم الرئاسي الحالي والأخير، حيث أخضع الصفقات العمومية المبرمة من قبل المصالح المتعاقدة للرقابة قبل دخولها حيز التنفيذ وقبل تنفيذها وبعده في شكل رقابة داخلية ورقابة خارجية ورقابة الوصاية.¹

هناك صورتين أساسيتين للرقابة الإدارية ، الأولى داخلية تقوم بها لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض، والثانية خارجية توكل للجنة الصفقات العمومية، أما رقابة الوصاية فتعود للهيئات المركزية، في سبيل التأكد من مطابقة الصفقات لأهداف الفعالية والاقتصاد والسياسة العامة المتبعة من الدولة حيث تعمل بناء على تقرير يرفع لمسؤول الهيئة العمومية أ والوزير أ والوالي أ ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

المبحث الأول:

آليات الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية

تعتبر الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية أحد أنواع الرقابة الإدارية، التي يتم تنظيم آلياتها وإجراءات ممارستها وفقا للقواعد القانونية التي تكفل فعالية هذه الرقابة، حيث أوكل المشرع الجزائري هذه المهمة للجنة دائمة، أ وأكثر تقوم بفتح الأظرفة وتحليل العروض والبدائل والأسعار أطلق عليها تسمية لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض،² لذلك سنتطرق من خلال هذا العنصر إلى تشكيل هذه اللجنة، ثم لإجراءات ممارستها للعملية الرقابية الداخلية.

المطلب الأول:

تشكيل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض

لقد نص المشرع الجزائري في القوانين المنظمة للصفقات العمومية على إنشاء لجنة دائمة أ وعدة لجان تختص بفتح الأظرفة وتقييم العروض كنوع من أنواع الرقابة

¹ المادة 156 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

² المادة 161 من المرسوم الرئاسي 15-247 السابق.

الداخلية على إجراءات الإبرام، حيث تتشكل هذه الأخيرة من موظفين مؤهلين تابعين للمصلحة المتعاقدة،¹ وهذا ما يجعلنا نضفي عليها طابع الرقابة الذاتية الداخلية القائمة داخل المصلحة المتعاقدة ذاتها.

حيث تحدد تشكيلة هذه اللجنة بموجب قرار من قبل مسؤول المصلحة المتعاقدة يبين من خلاله كل القواعد المنظمة لها وطرق تسييرها ونصابها،² فالملاحظ على القواعد القانونية المنظمة لتشكيل لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض أنها جاءت عامة تفقر للتحديد والدقة، فهي لم تقيد المصلحة المتعاقدة بشروط معينة في انتقاء الأعضاء المشكلين لها أ وعددهم، فقد ترك المسألة للسلطة التقديرية لرئيس المصلحة المتعاقدة الذي يحدد كل المسائل التنظيمية الخاصة باللجنة بموجب قرار من قبله، وهذا ما لا يتناسب مع حجم وأهمية المهمة المنوطة باللجنة والمتمثلة في الرقابة الداخلية، فذلك سيؤثر لا محالة على عنصر الفعالية والشفافية الذي يعتبر الهدف الأساسي من وراء إعمال هذه الصورة الرقابية.

كما أن المشرع قد منح أيضا للمصلحة المتعاقدة أن تنشئ أيضا لجنة تقنية لمساعدة لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض من خلال ما تقوم به من تقارير لتحليل العروض.³

المطلب الثاني:

دور لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض وفقا للمرسوم الرئاسي 15-247

تعتبر المهمة المنوطة بلجنة فتح الأطراف وتقييم العروض عمل إداري رقابي وتقني نابع من المصلحة المتعاقدة في حد ذاتها، لتقوم بإبداء رأيها المسبب حول العروض المقدمة من الناحيتين الإدارية والتقنية،⁴ بعد عقد اجتماعاتها التي تكون صحيحة من الناحية القانونية بغض النظر عن الحاضرين لأن المشرع لم يشترط حد

¹ المادة 160 فقرة 2 من المرسوم الرئاسي 15-247 السابق.

² المادة 162 فقرة 1 من المرسوم الرئاسي 15-247 السابق.

³ المادة 160 فقرة 3 من المرسوم الرئاسي 15-247 السابق.

⁴ المادة 161 فقرة 3 من المرسوم الرئاسي 15-247 السابق.

معينا من الحضور،¹ لتقوم بعد ذلك بتسجيل أعمالها في سجلين خاصين، يرقمان ويؤشران من قبل الأمر بالصرف.²

فالهدف من عمل هذه اللجنة ه مراقبة العروض تقنيا وتسهيل الإجراءات التي ستتخذها المصلحة المتعاقدة بعد ذلك سواء عدم وجود فائدة من العرض أ وإغائه أ وإلغاء المنح المؤقت للصفقة.

فالملاحظ على عمل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض أنه يثير عدة إشكالات من الناحية العملية نتيجة عدم وضوح النصوص القانونية المنظمة له والتي جاءت بشكل عام وتفتقر للوضوح في عدة مسائل قانونية ستؤثر لا محالة على فعالية المهمة المنوطة باللجنة.

المطلب الثالث:

الإشكالات العملية المرتبطة بالمهمة الرقابية الداخلية

كما قلنا سابقا فإن عمومية النصوص التشريعية المنظمة للصفقات العمومية الخاصة بتحديد تشكيل ودور لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض يثير عدة إشكالات عند التطبيق، ويجعل تحديد الطبيعة القانونية للدور المنوط بها مسألة في غاية الصعوبة، ناهيك عن طبيعة الأعمال الصادرة عنها ومدى تأثيرها على القرارات التي ستتخذها المصلحة المتعاقدة.

فعمل هذه اللجنة عمل وسطي بين مرحلة تقديم العروض وإجراء المنح المؤقت الذي تقوم به المصلحة المتعاقدة، لذلك فالغرض الأساسي منها ه وفرض الرقابة لضمان فعالية إجراء المنح المؤقت، لكن الغموض القانوني بشأن دور اللجنة وطبيعته ومدى الزاميته للمصلحة المتعاقدة سيؤثر لا محالة على فعالية الرقابة.

فدور هذه اللجنة مرتبط بإجراء المنح المؤقت للصفقة وه وإجراء تقوم به المصلحة المتعاقدة، أقره المشرع الجزائري،³ دون أي تحديد لتعريفه ولا لطبيعته القانونية،

¹ المادة 162 فقرة 2 من المرسوم الرئاسي 15-247 السابق.

² المادة 162 فقرة 3 من المرسوم الرئاسي 15-247 السابق.

³ تم الإقرار التشريعي لإجراء المنح المؤقت في المادة 43 من المرسوم الرئاسي 02-250 المؤرخ في 24 يونيو 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، جريدة رسمية عدد 52، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي 03-301 المؤرخ في 11

فهل يعتبر المنح المؤقت قرارا إداريا أم لا؟¹ فالإجابة على هذا السؤال تعتبر مسألة في غاية الأهمية من الناحية القانونية لأنها تلعب دورا في تحديد الجهة المختصة بالبت في المنازعات الناشئة بشأن هذا الإجراء، فإذا كان قرارا إداريا عاد لاختصاص القضاء الإداري، وأمام غياب النص، فالراجح فقها ه واعتباره قرارا إداريا،² نظرا لتوفره على كل مقومات القرار الإداري، فه وعمل قانوني صادر بالإرادة المنفردة للإدارة بغرض إحداث مركز قانوني تحقيقا للمصلحة العامة، لذلك فه وقرار إداري منفصل عن العقد الإداري المتمثل في الصفقة العمومية ويخضع لكل ما يخضع له القرار الإداري، حيث يمكن إلغاؤه بصفة منفصلة متى خالف مبدأ المشروعية والقواعد القانونية المنظمة له.

فالهدف المرج ومن المشرع عند استحداث قرار المنح المؤقت ه والتأكيد على مبدأي الشفافية والمساواة في الإبرام، وفتح المجال أمام بقية العارضين للاحتجاج وإعمال فكرة الرقابة اللاحقة، بعد أن أخضعه لرقابة قبلية أمام لجنة تقييم العروض.

والإشكالية الثانية التي يثيرها دور اللجنة تتمثل في مدى إلزامية آرائها حول تقييم العروض للمصلحة المتعاقدة وطبيعة هذه الأخيرة فهل هي قرارات إدارية أم لا؟

سبتمبر 2003 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، جريدة رسمية عدد 55، حيث جاء فيها: "يدرج المنح المؤقت للصفقة في نفس الجرائد التي نشر فيها إعلان المناقصة مع تحديد السعر وأجال الانجاز وكل العوامل التي سمحت باختيار صاحب الصفقة."

¹ حيث تعتمد في تحديد طبيعة العمل الإداري ما إذا كان قرارا إداريا أم لا على المعيار الفقهي المتمثل في إحداث المركز القانوني إنشاء أو تعديلا أو إلغاء، حيث يخرج عن نطاق القرارات الإدارية ما يلي:

- الأعمال الإدارية التي لا تحدث مراكز قانونية كطلب الرأي، الاستشارة، الاقتراح، التنبهات، الاستعلامات.
- القرارات الإدارية المنقضي أثرها كسحب القرار الإداري.
- المنشورات والأوامر المصلحية .
- الإجراءات الداخلية.

سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص 410-419.

² هناك من يستثني منازعات المنح المؤقت للصفقة من اختصاص القاضي الإداري ويمنحها للجان الصفقات العمومية المختصة، في إطار التمييز بين رقابة القاضي ورقابة اللجان وهو ما ذهب إليه الفقه الإداري الفرنسي،

-Patrice Chétien et Nicole Chiffllot, **Droit administratif**, 13eme édition, Dalloz, Paris, 2012 , p494/

للإجابة على هذه الإشكالية نقول أن هذه اللجنة تقوم بعد الانتهاء من فتح الأظرفة وتقييم العروض بانتقاء الأحسن اقتصاديا وعرضا وهذا واضح في النصوص القانونية، لكن الغامض ه والنتيجة المتوصل إليها والزامياتها من عدمه، فإذا قلنا أنها مجرد رأي استشاري فقط غير ملزم هذا يعني أن مهمتها الرقابية ستكون حتما غير فعالة، كما أنها تكون بمنى عن الطعن القضائي لعدم رقيها لدرجة القرار الإداري فهي لا تحدث أي مراكز قانونية، وهذا ه والتوجه الذي أخذ به المشرع الجزائري لأنه عبر عن دورها عدة مرات بمصطلح الاقتراح.¹

فما تقدم يتضح لنا أن الثابت عمليا أن دور لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض تعتبر ذات دور استشاري لا يرقى لمرتبة القرار الإداري، فحتى ما تقوم به المصلحة المتعاقدة بعد ذلك من اختيار للمترشح المؤقت لا يعني بالضرورة توقيع الصفقة حيث يمكن التراجع عن ذلك من خلال التصريح بعدم جدوى ذلك،² تجدر الإشارة أيضا إلى أنه يمكن للجنة أيضا أن تقترح أيضا على المصلحة المتعاقدة رفض العرض المقبول إذا كان المنح من شأنه يخل بقواعد المنافسة متى ورد ذلك في دفتر الشروط، أ وكان العرض المالي منخفضا أ ومبالغا فيه، متى توافرت الشروط الآتية:³

-الانخفاض المالي المبالغ فيه مقارنة مع متطلبات الصفقة.

-تعليق قرار الرفض.

-للمصلحة المتعاقدة طلب كل التبريرات من اللجنة.

¹ المادة 72 من المرسوم الرئاسي 15-247، فما جاء في المرسوم الجديد يختلف عن المرسوم السابق 10-236 الذي ميز بين دور لجنة تقييم العروض ودور لجنة فتح الأظرفة، حيث اعتبر أن ما تقوم به هذه الأخيرة يعتبر كافيا على أن تقوم بتحرير محضر بما توصلت إليه من اقتراحات لبقى للمصلحة المتعاقدة حرية الاختيار بالتقيد به من عدمه.

² أما المشرع الفرنسي الذي يخول هذا الاختصاص للجنة المناقصة فقد ميز لها بين نوعين من الصلاحيات:

- دور استشاري بالنسبة للصفقات التابعة للدولة.
- دور تقرير في الصفقات التابعة للجماعات المحلية .

³ المادة 72 من المرسوم الرئاسي 15-247.

حيث يترتب على توفر الشروط السابقة قيام المصلحة المتعاقدة برفض العرض على أساس عدم جدوى المنافسة، لكن دائما يبقى طلب رفض العرض المقدم من لجنة فتح الأظرفة مجرد اقتراح.

المبحث الثاني:

آليات الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية

لتفعيل الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية وإعمالا لمبادئها، كان لزاما فرض رقابة أخرى خارجية وعدم الاكتفاء بالرقابة الداخلية كونها تتم داخل المصالح المتعاقدة ومن طرف أشخاص يعينهم مسؤوليها، فضلا عن الإشكالات العملية التي تثيرها لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض والتي تضعف من دورها الرقابي، لذلك وجد المشرع الجزائري نفسه أمام حتمية فرض رقابة أخرى تكمل الأولى وتتم من طرف أشخاص لا علاقة لهم بالمصالح المتعاقدة يتدرجون من المستوى المحلي إلى المستوى المركزي ويتصفون بالطابع الإداري في الوقت نفسه، يتم توزيع الاختصاص بينهم على أساس المعيار المالي.

لذلك لجأت معظم التشريعات إلى استحداث أجهزة ولجان للرقابة الخارجية على مختلف المستويات تتحصر مهمتهم الأساسية في مراعاة مدى موافقة الصفقات المرج وإبرامها للبرنامج المسطر من الحكومة ومدى تحقيقها الفعلي المصلحة العامة ومقتضياتها.

فقد أصبح الهدف من الرقابة الخارجية ه وضمان اتفاق تنفيذ الصفقات مع الخطط الموضوعة لمسايرة البرنامج الحكومي، فهي إذن رقابة علاجية ترتبط بالتأكد من الكفاءة والفعالية اللازمة لتنفيذ المخطط الحكومي،¹ لذلك ذهب المشرع الجزائري في المرسوم الرئاسي الحالي إلى إحداث لجنة للصفقات العمومية على مستوى المصالح المتعاقدة لتتولى العملية الرقابية الخارجية القبلية،² على أن تخضع الملفات الداخلة في

¹ رمضان محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دار النهضة العربية، بيروت، 1998، ص16.

² المادة 165 من المرسوم الرئاسي 15-247، فالغاية من الرقابة الخارجية هي تحقيق الهدف من العمل الحكومي والتحقق من مطابقة الصفقات العمومية للتشريع والتنظيم المعمول بهما في هذا المجال، فضلا عن التأكد من مطابقة المصلحة المتعاقدة لبرنامجها المسطر لتحقيق الصالح العام.

اختصاص لجنة الصفقات العمومية للرقابة البعدية طبقا للقوانين التشريعية المعمول بها في هذا المجال، لذلك سنخصص هذا المبحث لدراسة تدرج اللجان حسب ما أخذ به المشرع مع بيان اختصاص كل منها.

المطلب الأول:

اللجنة الجهوية للصفقات العمومية

باستقراء المرسوم الرئاسي الحالي للصفقات العمومية نجد أن المشرع قد نظم أيضا لجنة جهوية ضمن لجان الصفقات العمومية لتتولى في حدود اختصاصها البت في منازعات الصفقات العمومية في مرحلتي الإبرام والتنفيذ، لذلك سنخصص هذا العنصر لدراسة تشكيل هذه اللجنة ثم نتطرق لاختصاصاتها.

يتضح مما تقدم أن الرقابة الخارجية مزدوجة الهدف فهي تهدف إلى الحفاظ على المال العام ومنع المتعاقدين من الأفراد من التريح على حساب من جهة، وفي نفس الوقت تراقب حتى الإدارة لتمنعها من أي تلاعبات قد تؤدي إلى خروجها عن الهدف المسطر لها.

فهينات الرقابة في التشريعات المقارنة² تتدرج من المستوى المحلي إلى المستوى المركزي. فالمشرع الجزائري قد نص على الرقابة الخارجية في المرسوم الرئاسي 10-236 و المرسوم الرئاسي 12-23 على حسب التعديلات والاستحداثيات الموجودة.

و يرجع سبب لجوء أغلب التشريعات المقارنة إلى استحداث لجان تتولى عملية الرقابة على الصفقات العمومية على مستويات مختلفة في السعي لضمان فعاليتها والحد من الفساد الإداري من خلال إقرار مبدأ التدرج في الرقابة الخارجية من المستوى المحلي إلى الوطني.

فالمشرع الجزائري مثلا نص في المادة 128 فقرة 1 من المرسوم الرئاسي 12-23 على أن: "تحدث لدى كل مصلحة متعاقدة، لجنة للصفقات تكلف بالرقابة القبلية للصفقات العمومية في حدود مستويات الاختصاص المحددة في المواد 136 و 146 و 147 و 148 أندا".

فالمشرع الجزائري بدوره قد وزع الهيئات المختصة بالرقابة الخارجية² على ثلاث مستويات هي:

- الرقابة على المستوى البلدي
- الرقابة على المستوى الولائي
- الرقابة على المستوى الوزاري

الفرع الأول:

تشكيل اللجنة الجهوية للصفقات العمومية

تعتبر اللجنة الجهوية للصفقات العمومية جهة رقابة خارجية قبلية أقرها المشرع الجزائري في المرسوم الرئاسي الحالي، يعين أعضائها بموجب مقرر من رئيس لجنة الصفقات العمومية حيث تتشكل من:¹

- الوزير المعني أو ممثله باعتباره رئيسا.

- ممثل المصلحة المتعاقدة.

- ممثلين عن الوزير المكلف بالمالية، دائما من مصلحتي الميزانية والمحاسبة.

- ممثل عن الوزير المعني بالخدمة حسب موضوع الصفقة عند الاقتضاء.

- ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة.

ما يمكن ملاحظته حول هذه التشكيلة ه وأن حضور المصلحة المتعاقدة في حد ذاته قد لا يكون له أي مبرر من الناحية القانونية باعتبارها أحد أطراف النزاع مثلها مثل المتعهد أو المتعامل، لكنها من جهة أخرى تعتبر أقدر من غيرها على تحديد أحقية المتعهد في الصفقة وامكانية استجابته للمتطلبات الفنية والمالية لها، كونها أكثر اطلاع على الغاية المرجوة من الصفقة، فضلا عن ذلك فقد اتسمت التشكيلة بالتنوع بين الوزارات المعنية سواء من الجانب التقني أو المالي أو التجاري.

فهذه اللجنة التي أطلق عليها المشرع لفظ الجهوية حلت محل اللجنة الوزارية التي كانت موجودة في ما قبل منذ صدور المرسوم الرئاسي 02-250،² كما أن المشرع في المرسوم الحالي قد قيد إنشاء هذه اللجنة بموجب قرار وزاري من الوزير المعني وفقا

¹ المادة 171 من المرسوم الرئاسي 15-247 السابق.

² أقر المشرع هذه اللجنة بموجب المادة 119 من المرسوم الرئاسي 02-250، لتأكدها بعد ذلك المادة 114 و 133 من

المرسوم الرئاسي 10-236، حيث كانت تتشكل من:

-الوزير المعني أو ممثله كرئيس.

-ممثل عن المصلحة المتعاقدة.

-ممثلين عن الوزير المكلف بالمالية.

-ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة.

لقائمة هياكل تسمح بإنشاء لجنة جهوية، حيث يعتبر هذا الشرط بمثابة قيد مسبق على إنشائها.¹

الفرع الثاني:

الدور الرقابي للجنة الجهوية للصفقات العمومية

تختص اللجنة الجهوية بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات الملاحق الخاصة بالمصالح الخارجية الجهوية للإدارات المركزية،² بهدف بسط رقابتها الخارجية عليها، حيث ينعقد لها الاختصاص بمراعاة واحترام المعيار العضوي وفقا للمستويات الآتية:³

- دفتر الشروط أ وصفقة الأشغال التي يساوي مبلغها أ ويقل عن مليار دينار 1.000.000.000 دج وكل مشروع ملحق بها مع مراعاة شروط الملحق المحددة في المادة 139 السابق بيانها.
- دفتر الشروط أ وصفقات اللوازم يساوي مبلغها أ ويقل عن 300.000.000 دج وكل مشروع ملحق بها.
- دفتر شروط أ وصفقة خدمات يساوي مبلغها أ ويقل عن 200.000.000 دج وكل مشروع ملحق بها.
- دفتر شروط أ وصفقة دراسات يساوي مبلغها أ ويقل عن 100.000.000 دج وكل مشروع ملحق بها.

المطلب الثاني:

لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري

لقد نظم المشرع الجزائري عند إقرارها للجهات المختصة بالرقابة الخارجية القبلية، لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية

¹ المادة 171 في فقرتها 3 من المرسوم الرئاسي 15-247 السابق.

² المادة 171 فقرة 1 من المرسوم الرئاسي السابق.

³ المادة 184 فقرة 1-2-3-4 من المرسوم الرئاسي السابق.

الوطنية ذات الطابع الإداري، لذلك سنبين من خلال ما يلي تشكيل هذه اللجنة واختصاصاتها.

الفرع الأول:

تشكيل اللجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري

نظم المشرع الجزائري أيضا عند نصه على لجان الصفقات العمومية لجنة أطلق عليها لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية والهيكل الغير ممرکز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري، كجهة للقيام بعملية الرقابة الإدارية الخارجية في حدود اختصاصها، حي تتشكل من:¹

- ممثل عن السلطة الوصية كرئيس.
- المدير العام أ ومدير المؤسسة أ وممثله.
- ممثلين عن الوزير المكلف بالمالية.
- ممثل عن الوزير المعني بالخدمة حسب موضوع الصفقة عند الاقتضاء.
- ممثل عن وزير التجارة.

¹ المادة 172 في فقرتها 3 من المرسوم الرئاسي 15-247 السابق، حيث نص المشرع الجزائري على تشكيلة هذه اللجنة حسب مقتضيات الفقرة الثانية من المادة 134 من المرسوم الرئاسي 12-23 من الأعضاء الآتيين:

- الرئيس ويكون من ممثل السلطة الوصية.
- المدير المعني.
- عضوين ممثلين عن الوزير المكلف بالمالية من مصلحتي الميزانية والمحاسبة.
- ممثل عن وزير الموارد المائية.
- ممثل وزير التجارة.
- ممثل وزير السكن والعمران.

الفرع الثاني:

الدور الرقابي للجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري

تختص لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بهذه المؤسسات،¹ وفقا للمعيار المالي والمستويات الآتية:

- منازعات الصفقات التي يساوي مبلغها أ و يفوق 200.000.000 دج الخاصة بصفقات انجاز الأشغال واقتناء اللوازم.
- منازعات الصفقات التي يساوي مبلغها أ و يفوق 50.000.000 دج الخاصة بالخدمات.
- منازعات الصفقات التي يساوي مبلغها أ و يفوق 20.000.000 دج الخاصة بصفقات الدراسات.

المطلب الثالث:

اللجنة الولائية للصفقات العمومية

تعتبر اللجنة الولائية للصفقات العمومية جهة من جهات الرقابة الخارجية القبلية على الصفقات العمومية أقرها المشرع الجزائري وحدد اختصاصاتها في المرسوم الرئاسي 15-247 على النحو والذي سنتولى بيانه من خلال العناصر الآتية:

¹ المادة 172 من المرسوم الرئاسي السابق، حيث حدد المشرع اختصاصاتها في المادة 134 من المرسوم 12-23 وهي:

- الصفقات التي تبرمها المؤسسات العمومية الوطنية .
- الصفقات التي يبرمها مركز البحث والتنمية الوطني.
- الصفقات التي يبرمها الهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري والتي تحدد بقائمة بناء على قرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير المعني.
- الصفقات التي تبرمها المؤسسة العمومية الاقتصادية .

الفرع الأول:

تشكيل اللجنة الولائية للصفقات العمومية

لقد نظم أيضا المشرع الجزائري في المرسوم الرئاسي الحالي لجنة ولائية تتولى العملية الرقابية الخاصة بالصفقات العمومية الداخلة في نطاق اختصاصها، حيث تتشكل هذه الأخيرة من:¹

- الوالي أو ممثله كرئيس .
- ممثل المصلحة المتعاقدة.

¹ المادة 173 من المرسوم الرئاسي 15-247 السابق، تتشكل لجنة الصفقات العمومية الولائية حسب المادة 135 المرسوم الرئاسي 10-236 من الأعضاء التالية:

- الرئيس وهو الوالي أو ممثله.
- ثلاثة أعضاء منتخبين من المجلس الشعبي الولائي.
- عضوين لتمثيل الوزير المكلف بالمالية أحدهما من مصلحة الميزانية والآخر من مصلحة المحاسبة .
- مدير التخطيط وتهيئة الإقليم للولاية.
- مدير الري للولاية.
- مدير الأشغال العمومية للولاية.
- مدير التجارة للولاية .
- مدير السكن والتجهيزات العمومية للولاية.
- مدير المصلحة التقنية المعنية بالخدمة الولائية .

يتضح مما تقدم أن اللجنة تتسم بالتنوع في أعضائها بين ممثلين من مختلف التشكيلات السياسية التي تمس المصالح الحساسة داخلة الولاية، وهذا ما يهدف إلى توسيع مجال الرقابة وضمان حيادها لأبعد الحدود من خلال فرض عنصر التنوع في الاختصاص والمجال بين مختلف أعضائها .

- ثلاثة ممثلين عن المجلس الشعبي الولائي.
 - ممثلين عن الوزير المكلف بالمالية من مصلحتي الميزانية والمحاسبة.
 - مدير المصلحة التقنية المعنية بالخدمة الولائية.
 - مدير التجارة.
- حيث يتضح من خلال التشكيلة القانونية للجنة الولائية للصفقات العمومية، أن المشرع في المرسوم الحالي قد أضاف ضمن التشكيلة ممثل عن المصلحة المتعاقدة،¹ واستعمل فكرة الدمج بين الأعضاء المنتخبين والمعيّنين لخلق التوازن بين الجانب الإداري والتمثيل الشعبي، كما أنه اكتفى بالتمثيل الوزاري لوزارة المالية لارتباطها المباشر بالمال العام أكثر من غيرها من الوزارات.
- حيث أوكل المشرع مهمة الرقابة الشعبية في المرحلة السابقة للإبرام لممثلي الشعب، وفي ذات الوقت خول للأعضاء المعيّنين السهر على حسن سير العملية التنموية، ممثلين في مدراء التخطيط وتهيئة الإقليم، الري، الأشغال العمومية، التجارة، السكن والتجهيزات العمومية.²

الفرع الثاني:

الدور الرقابي للجنة الولائية للصفقات العمومية

لقد حدد المشرع الجزائري اختصاص اللجنة الولائية للصفقات العمومية في المرسوم الرئاسي الحالي من خلال الدمج بين المعيارين العضوي والمالي والموضوعي، حيث خصها ببسط رقابتها على الأعمال الإدارية الآتية:³

¹ فالمشرع في المرسوم السابق 10-236 وبالتحديد في المادة 135 منه قد أغفل ذكر ممثل عن المصلحة المتعاقدة، كما أن المادة 114 من ذات القانون التي تعتبر أساس قانوني لإقرار اختصاص اللجان بدراسة طعون المنح المؤقت، قد نصت على حضور ممثل المصلحة المتمتع بدور استشاري لا غير، وهذا ما يشير إلى وجود مضارب وعدم دقة بين المواد في القانون الواحد، لذلك حاول المشرع تدارك ذلك في القانون الحالي بإضافة الممثل ضمن التشكيلة القانونية في المادة 173 منه.

² عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 159.

³ المادة 173 من المرسوم الرئاسي 15-247 السابق، حسب المادة 136 من المرسوم الرئاسي 12-23 فإن اختصاص لجنة الصفقات الولائية يمكن تقسيم اختصاصاتها إلى نوعين منها ما يعود لها بصفة أصلية ومنها ما يعود لها كاستثناء عن اختصاص اللجنة البلدية وسنبين كل منهما فيما يلي:

أولاً: مشاريع دفاتر الشروط والملاحق

تختص اللجنة الولائية للصفقات العمومية بدراسة دفاتر الشروط والملاحق المبرمة من قبل الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة والمصالح الخارجية للإدارات المركزية الخارجة عن نطاق اختصاص اللجنة الجهوية، في الحالات الآتية:¹

- دفتر الشروط أ وصفقة الأشغال التي يساوي مبلغها أ ويقل عن مليار دينار 1.000.000.000 دج وكل مشروع ملحق بها مع مراعاة شروط الملحق المحددة في المادة 139 السابق بيانها.
- دفتر الشروط أ وصفقات اللوازم يساوي مبلغها أ ويقل عن 300.000.000 دج وكل مشروع ملحق بها.
- دفتر شروط أ وصفقة خدمات يساوي مبلغها أ ويقل عن 200.000.000 دج وكل مشروع ملحق بها.
- دفتر شروط أ وصفقة دراسات يساوي مبلغها أ ويقل عن 100.000.000 دج وكل مشروع ملحق بها.

-الاختصاصات الأصلية للجنة الولائية للصفقات العمومية:

تختص اللجنة الولائية للصفقات العمومية بدراسة جملة من المشاريع التي تبرمها الولاية والمصالح غير الممركزة التابعة للدولة والتي حددت حصريا ويمكن إجمالها فيما يلي:³

- صفقة الأشغال التي يقل مبلغها أو يساوي مليار دينار (1.000.000.000).
- صفقة اللوازم يقل مبلغها أو يساوي ثلاثمائة مليون دينار (300.000.000).
- صفقة خدمات يقل مبلغها أو يساوي مائتي مليون دينار (200.000.000).
- صفقة دراسات يقل مبلغها أو يساوي ستين مليون دينار (60.000.000).

كما يدخل أيضا في اختصاص هذه اللجنة ما يلي:

- كل مشروع ملحق بالصفقات السابق بيانها .
- كل مشروع يدخل في إطار الصفقات السابق يحتوي على بند يمكنه رفع المبلغ الأصلي إلى ما يقل أو يساوي المبالغ السابقة.

¹ المادة 184 من المرسوم الرئاسي 15-247 السابق.

ثانياً: مشاريع دفاتر الشروط الخاصة بالصفقات المبرمة من البلدية والمؤسسات العمومية المحلية

تختص أيضا اللجنة الولائية للصفقات العمومية بالبت في منازعات دفاتر الشروط للصفقات المبرمة من البلدية والمؤسسات العمومية المحلية، في حدود احترام المعيار المالي المحدد وفقا لما يلي:¹

- منازعات الصفقات التي يساوي مبلغها أ و يفوق 200.000.000 دج الخاصة بصفقات انجاز الأشغال واقتناء اللوازم.
- منازعات الصفقات التي يساوي مبلغها أ و يفوق 50.000.000 دج الخاصة بالخدمات.
- منازعات الصفقات التي يساوي مبلغها أ و يفوق 20.000.000 دج الخاصة بصفقات الدراسات.

ثالثاً: مشاريع الصفقات المتعلقة بالملاحق الخاصة بالبلدية والمؤسسات العمومية المحلية عندما تتضمن هذه الملاحق خدمات تكميلية في نظر قانون الصفقات العمومية والتي تتجاوز نسبة 10% من المبلغ الأصلي للصفقة عندما تخرج عن نطاق اختصاص لجنة البلدية.

المطلب الرابع:

اللجنة البلدية للصفقات العمومية

تعتبر اللجنة البلدية للصفقات العمومية من جهات الرقابة الخارجية القبلية، التي تتولى عملية مراقبة مراحل إبرام الصفقة ومحاولة ضمان مطابقتها لمبدأ المشروعية وللمخططات الحكومية، حتى لا تتعسف المصلحة المتعاقدة في الإجراءات اللاحقة، لذلك سنخصص هذا العنصر من الدراسة لبيان تشكيلتها ثم اختصاصها القانوني.

¹ المادة 173 فقرة 2 من المرسوم الرئاسي 15-247 السابق.

الفرع الأول:

تشكيل اللجنة البلدية للصفقات العمومية

لقد نظم المشرع الجزائري لأول مرة اللجنة البلدية لتسوية منازعات الصفقات العمومية بموجب المرسوم الرئاسي 10-236،¹ ليحافظ المشرع على هذه اللجنة في المرسوم الرئاسي 15-247 الحالي وبذات التشكيلة التي تتسم بالتنوع، حيث تضم ممثلين عن المجلس الشعبي البلدي وعن الوزير المكلف بالمالية وعن المصلحة المتعاقدة وعن المصلحة التقنية لضمان حل وسط يتم التوصل إليه بعد إعمال مجموعة من الآراء المختصة في جميع جوانب الصفقة إداريا، ماليا وتقنيا.

الفرع الثاني:

الدور الرقابي للجنة البلدية للصفقات العمومية

إضافة للمعيار الموضوعي المعتمد قانونا لتحديد اختصاص لجنة الصفقات العمومية بصفة عامة، فقد عمد المشرع الجزائري إلى استخدام المعيارين العضوي والمالي لتحديد الاختصاص الدقيق للجنة الصفقات الموجودة على المستوى البلدي، حيث تختص وفقا للأول بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالبلدية،² وتختص بإعمال المعيار المالي بمنازعات الصفقات التالية:³

¹ حيث جاء في المادة 137 من المرسوم الرئاسي 10-236 السابق أن اللجنة البلدية تتكون من:

-رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله كرئيس بصفته ممثل للدولة.

-ممثل عن المصلحة المتعاقدة.

-منتخبين اثنين يمثلان المجلس الشعبي البلدي في إطار الرقابة الشعبية.

-ممثلين عن الوزير المكلف بالمالية في إطار الرقابة المالية بغرض ترشيد النفقات العمومية.

-ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة للولاية حسب موضوع الصفقة في إطار الرقابة التقنية.

فالهدف من هذا التنوع في التشكيلة هو بالدرجة الأولى والأخيرة ضمان التنوع في الرقابة لتشمل مختصين من شتى المجالات.

² المادة 174 فقرة 1 من المرسوم الرئاسي 15-247 السابق، تحدثت عن المادة 136 من المرسوم الرئاسي 10-236 التي استحدثت في المرسوم الرئاسي 12-23 بموجب المادة 128 حيث تغير الحد المالي من لصفقات إنجاز الأشغال واللوازم من 50.000.000 دج إلى 200.000.000 دج ، وتم الفصل بين صفقات الخدمات التي حددت ب 50.000.000 دج و صفقات الدراسات ب 20.000.000 دج.

³ تستنتج من المادة 173 من المرسوم الرئاسي 15-247 السابق المحددة لاختصاص اللجنة الولائية.

- الرقابة على الصفقات التي يقل مبلغها عن 200.000.000 دج الخاصة بصفقات انجاز الأشغال واقتناء اللوازم.
- الرقابة على الصفقات التي يقل مبلغها عن 50.000.000 دج الخاصة بالخدمات.
- الرقابة على الصفقات التي يقل مبلغها عن 20.000.000 دج الخاصة بصفقات الدراسات.
- الرقابة على الصفقات المتعلقة بالملاحق الخاصة بالبلدية المتضمنة خدمات تكميلية في نظر قانون الصفقات العمومية والتي تتجاوز نسبة 10% من المبلغ الأصلي للصفقة.¹

المطلب الخامس:

لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية والهيكل الغير مركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري

لقد نص المشرع الجزائري في المرسوم الحالي والأخير هذه اللجنة ضمن لجان الصفقات العمومية المحلية تضطلع بدور رقابي في مرحلتي الإبرام والتنفيذ في إطار تنظيمه لهيئات الرقابة الخارجية القبلية، لذلك سنتطرق أولا لتشكيلتها ثم لاختصاصها.

الفرع الأول:

تشكيل لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية والهيكل الغير مركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري

لقد حدد المشرع الجزائري في المرسوم الرئاسي 15-247 الحالي لهذه اللجنة تشكيلة قانونية تشمل:²

¹ حدد هذا الاختصاص بموجب المادة 139 من المرسوم الرئاسي الحالي حيث أخرجت من نطاق اختصاص هيئات الرقابة الخارجية الملحق الذي لا يتضمن تعديل تسمية الأطراف المتعاقدة والضمانات التقنية والمالية وأجل التعاقد، وكان مبلغه لا يتجاوز زيادة أو نقصانا 10 من المبلغ الإجمالي للصفقة، ولتحديد مفهوم الملحق تطبق أحكام المادة 136 من المرسوم السابق.

² المادة 175 من المرسوم الرئاسي 15-247 السابق، حيث تتشكل هذه اللجنة حسب مقتضيات الفقرة الثانية من المادة 134 من المرسوم الرئاسي 12-23 من الأعضاء الآتيين:

- ممثل عن السلطة الوصية كرئيس.
- المدير العام أو مدير المؤسسة أو ممثله.
- ممثل منتخب عن مجلس المجموعة الإقليمية المعنية.
- ممثلين عن الوزير المكلف بالمالية على أن يكون أحدهما من مصلحة الميزانية والآخر من مصلحة المحاسبة.
- ممثل عن المصلحة التقنية المعنية بالخدمة حسب موضوع الصفقة عند الاقتضاء.

حيث نلاحظ أن التشكيلة القانونية المعتمدة من قبل المشرع الجزائري هي تشكيلة متنوعة تضم ممثلين عن المؤسسة المعنية، وممثل منتخب لضمان الرقابة الشعبية، فضلا عن التأكيد الدائم على حماية المال العام من خلال تمثيل من وزارة المالية، والتمثيل التقني الذي يضيف له المشرع دوما عبارة عند الاقتضاء، مما يفسر على أن وجوده غير إلزامي.

كما أن المشرع قد عمد لمحاولة تيسير وتسهيل إجراءات البت في منازعات الصفقات العمومية تجنب كثرة اللجان من خلال إجازته جمع المؤسسات العمومية المحلية التابعة لقطاع واحد في لجنة واحدة وفقا لشرطين هما:¹

- كثرة عدد المؤسسات وفقا لتقدير السلطة المختصة ولاية أو بلدية
- عضوية المدير العام للمؤسسات تحدد وفقا للملف المبرمج.

- الرئيس ويكون من ممثل السلطة الوصية.
- المدير المعني.
- عضوين ممثلين عن الوزير المكلف بالمالية من مصلحتي الميزانية والمحاسبة.
- ممثل عن وزير الموارد المائية.
- ممثل وزير التجارة.

ممثل وزير السكن والعمران.

¹ المادة 175 في فقرتها الثانية من المرسوم الرئاسي 15-247 السابق.

الفرع الثاني:

الدور الرقابي للجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية والهيكل الغير ممرکز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري

حيث تختص هذه الأخيرة بالرقابة الخارجية القبلية المتعلقة بدفتر الشروط والصفقات والملاحق الخاصة بالمؤسسة،¹ مع احترام المعيار المالي المحدد وفقا للمنهاج الآتي:

- الرقابة على الصفقات التي يقل مبلغها عن 200.000.000 دج الخاصة بصفقات انجاز الأشغال واقتناء اللوازم.
- الرقابة على الصفقات التي يقل مبلغها عن 50.000.000 دج الخاصة بالخدمات.
- الرقابة على الصفقات التي يقل مبلغها عن 20.000.000 دج الخاصة بصفقات الدراسات.

المطلب السادس:

اللجنة القطاعية للصفقات العمومية

لقد أحدث المشرع الجزائري لدى كل دائرة وزارية لجنة قطاعية للصفقات العمومية، وأناط بها جملة من الاختصاصات والصلاحيات سنقتصر في دراستنا على

¹ المادة 175 من المرسوم الرئاسي السابق، حيث تختص وفقا للمادة 134 من المرسوم الرئاسي 10-236 السابق ب:

- الصفقات التي تبرمها المؤسسات العمومية الوطنية .
- الصفقات التي يبرمها مركز البحث والتنمية الوطني.
- الصفقات التي يبرمها الهيكل غير الممرکز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري والتي تحدد بقائمة بناء على قرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير المعني.
- الصفقات التي تبرمها المؤسسة العمومية الاقتصادية .

بيان دورها الرقابي فقط، بعد التعرض لتشكيلتها لما لها من أهمية في تحديد فعالية العملية الرقابية التي تقوم بها:

الفرع الأول:

تشكيل اللجنة القطاعية للصفقات العمومية

فيما يخص تشكيلتها العضوية، فهي تضم:¹

- الوزير المعني أو ممثله كرئيس.
- ممثل الوزير المعني كنائب رئيس.
- ممثل المصلحة المتعاقدة.
- ممثلان عن القطاع المعني.
- ممثلان عن وزير المالية دائما من المديرية العامة للميزانية والمديرية العامة للمحاسبة.
- ممثل عن الوزير المكلف بالتجارة.

¹ المادة 185 في فقرتها 3 من المرسوم الرئاسي 15-247 السابق، لقد نظم المرسوم الرئاسي 10-236 المتضمن الصفقات العمومية اللجان الوطنية للصفقات وبين صلاحياتها وحدود اختصاصاتها، حيث قسمها إلى ثلاث لجان أساسية هي:

- اللجنة الوطنية لصفقات الأشغال
- اللجنة الوطنية لصفقات اللوازم.
- اللجنة الوطنية لصفقات الدراسات والخدمات.

فيعد أن نظم القانون السابق هذه اللجان في القسم الفرعي الثاني تحت عنوان اختصاص اللجان الوطنية للصفقات وتشكيلها، جاء المرسوم الرئاسي 12-23 وعدل هذا العنوان حيث أضاف إلى اللجان السابقة ما يعرف باللجان القطاعية للصفقات التي تخضع لنفس تنظيم وأحكام الأولى. لذلك سنحاول من خلال هذا العنصر دراسة كل منهما من خلال التطرق للأحكام المشتركة لهما ثم للأحكام الخاصة بكل منهما.

تتشارك اللجان الوطنية واللجان القطاعية في القيام بجملة من الصلاحيات العامة التي يمكن إجمالها فيما يلي:¹

- مساعدة المصالح المتعاقدة في التحضير للصفقات العمومية.
- المساهمة في تنظيم الصفقات العمومية.
- مراقبة صحة إجراءات إبرام الصفقات العمومية.

فالملاحظ على هذه التشكيلة أن المشرع قد أضاف فكرة النيابة حيث منحها لممثل الوزير المعني، وذلك بهدف نيابة الرئيس في حالة غيابه، وهذا ما لم يوردها ضمن اللجان السابق على اختلاف تدرجاتها، كما أنه حافظ على التنوع في التشكيلة. كما فصل المشرع فيما يخص تعيين الأعضاء حيث أوكل ذلك للوزير المعني بموجب قرار، معتمدا في ذلك على اقتراح من الوزير المشرف على العض والمعني وفقا لمعياري الخبرة والكفاءة،¹ وفي حالة الاستخلاف يعين الأعضاء من قبل إدارتهم بأسمائهم وصفتهم لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد ما عدا الرئيس ونائبه.²

الفرع الثاني:

الدور الرقابي للجنة القطاعية للصفقات العمومية

لقد نظم المشرع الجزائري جملة من الصلاحيات التي يتعين على اللجنة القطاعية للصفقات العمومية القيام بها، لكن الذي يهنا ه دورها في مراقبة صحة إجراءات إبرام الصفقات العمومية ومساعدة المصالح المتعاقدة في اتخاذ التدابير اللازمة بمرحلتَي الإبرام وإتمام الصفقة، كما تختص بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق، واقتراح كل ما من شأنه تحسين العملية الرقابية، حيث تفصل في مجال الرقابة في كل مشروع وفقا للمستويات الآتية:³

- دفتر الشروط أ وصفقة الأشغال التي يفوق مبلغها مليار دينار 1.000.000.000 دج وكل مشروع ملحق بها مع مراعاة شروط الملحق .
- دفتر الشروط أ وصفقات اللوازم يفوق مبلغها 300.000.000 دج وكل مشروع ملحق بها.
- دفتر شروط أ وصفقة خدمات يفوق مبلغها 200.000.000 دج وكل مشروع ملحق بها.

¹ المادة 187 في فقرتها 1 من المرسوم الرئاسي 15-247 السابق.

² المادة 187 في فقرتها 2 من المرسوم الرئاسي 15-247 السابق.

³ المادة 184 من المرسوم الرئاسي السابق.

- دفتر شروط أ وصفقة دراسات يفوق مبلغها 100.000.000 دج وكل مشروع ملحق بها.
 - دفتر شروط أ وصفقة أشغال أ ولوازم للإدارة المركزية يفوق مبلغها 12.000.000 دج وكل مشروع ملحق بها.
 - دفتر شروط أ وصفقة دراسات أ وخدمات للإدارة المركزية يفوق مبلغها 6.000.000 دج وكل مشروع ملحق بها.
 - صفقة تحتوي على ملحق وفقا للشروط والنسب المحددة في المادة 139 السابق بيانها يمكن أن يرفع المبلغ الأصلي إلى المبالغ السابق بيانها.
- من خلال ما تقدم بشأن استعراض اللجان المخولة بعملية الرقابة الخارجية القبلية للصفقات العمومية نقول أن عملها يتوج بمنح التأشيرة أ ورفضها خلال أجل أقصاه 20 يوما من إيداع الملف أمامها بالنسبة للجان البلدية والولائية والجهوية والمؤسسات العمومية المحلية والوطنية، و45 يوما بالنسبة للجنة القطاعية،¹ لكن الإشكال الذي يثور هنا ويرتبط بفعالية الرقابة من عدمه ه ومدى إلزامية النتائج المتوصل إليها من لجنة الصفقات العمومية على اختلافها بالنسبة للمصلحة المتعاقدة، بالرجوع للنصوص القانونية المنظمة لرقابة اللجان نجد أنه في حالة رفض منح التأشيرة فالقانون قد ألزمها بالتسبيب، وأن على المصلحة المتعاقدة أن تأخذ ذلك بعين الاعتبار وتواصل تقييم العروض،²

¹ المادتين 178-189 من المرسوم الرئاسي 15-247 السابق.

² المادة 195 من المرسوم الرئاسي 15-247 السابق.

خلاصة الباب الأول

لقد تطرقنا من خلال هذا الباب لدراسة الرقابة الإدارية على مراحل إبرام الصفقات العمومية، حيث تعتبر نوع من أنواع الرقابة التي جاءت كنتيجة حتمية لتكريس مبدأ المشروعية في المجال الإداري كأحد المبادئ الأساسية في الدولة، فكان لزاماً أن تخضع الإدارة ممثلة في المصلحة المتعاقدة بالنظر لما تتمتع به من امتيازات في إبرام العقود الإدارية، وعلى رأسها الصفقة التي تمس المال العام بشكل مباشر، لكل ما يضمن التزامها بالحدود القانونية المسطرة لها من قبل المشرع منذ بداية التخطيط للإبرام وإلى غاية التنفيذ، إلى فكرة الرقابة الإدارية لضمان التجسيد الفعلي لمبدأ المشروعية وعدم الخروج عن المخططات الحكومية المسطرة.

فأخذ المشرع الجزائري في التشريعات المتعاقبة المنظمة للصفقات العمومية بألية الرقابة الإدارية على الأعمال الإدارية المرتبطة بعقد الصفقة سواء العقد في حد ذاته أو وما يرتبط به من قرارات، بإحداث ثلاث صور للرقابة، الأولى داخلية تتم من قبل المصلحة المشرفة على القيام بإبرام الصفقة عهد بها للجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض، والثانية خارجية قبلية أراد من خلالها تحقيق حياد واستقلالية أكبر لتفعيل الرقابة عهد بها للجنة الصفقات العمومية التي قسمت وفقاً للمعيار المالي لمجموعة من اللجان تتدرج من المستوى المركزي للمحلي، ممثلة في:

- اللجنة الجهوية للصفقات العمومية.
- اللجنة الولائية للصفقات العمومية.
- اللجنة البلدية للصفقات العمومية.

لجنتي الصفقات للمؤسسة العمومية والهيكل الغير ممرکز للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري المحلية والوطنية.

- اللجنة القطاعية للصفقات العمومية.

فضلا عن تبني المشرع أيضا لرقابة الوصاية التي لم يفصل فيها كثيرا عهد بها لمسؤول الهيئة العمومية أ والوزير أ والوالي أ ورئيس المجلس الشعبي البلدي، فضلا عن هيئة الرقابة الخارجية، وسلطة ضبط الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام. فمن خلال دراستنا للإطار النظري للرقابة الإدارية على الصفقات العمومية، وتعرضنا لآليات ممارسة هذه الرقابة والجهات المعنية بها، استطعنا الوقوف على جملة من الملاحظات القانونية والنتائج التي سنبينها في حينها في خاتمة موضوعنا.

الباب الثاني:

الرقابة المالية على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري

تعتبر الصفقات العمومية من أهم الأدوات الإستراتيجية المنظمة للنفقة العمومية داخل الدولة، بغرض تجهيز وتسيير المرافق العمومية وتحسين الخدمات العامة، لذلك لا بد من إحاطة عملية الإنفاق بكل ما يضمن تكريس مبدأ الشفافية باعتباره من أهم أسس نجاعة النفقات العامة وترشيدها، بما يحقق حماية المال العام وضمان عدم توجيهه لمجالات لا تحقق المصلحة العامة.

فنظرا للارتباط الوثيق بين الصفقات العمومية والمال العام، كان لا بد من التعامل عملية الإنفاق بنوع من الحزم والحيطه، عن طريق إحكام الرقابة على هذه الموارد والإمكانيات بهدف تحقيق الغرض من ورائها، وحماية الأموال العامة والسهر على تخصيصها في مواطن ملائمة، فنتمكن من تحقيق التنمية الشاملة وتلبية حاجات الجمهور من جهة، والتوازن الاقتصادي من جهة أخرى.

فالحفاظ على المال العام الموجه لإبرام الصفقات العمومية لا يتحقق إلا بتجسيد مبدأ المشروعية عبر كل مراحل الإبرام، من خلال أعمال الرقابة إلا أن أعمال الرقابة الإدارية وحده غير كافي لتحقيق ذلك، بل لا بد من رقابة تقنية قادرة على تقدير فعالية الصفقة من الجانب الاقتصادي، وعلى تحقيق ما يعرف بترشيده النفقات، هذه الرقابة على الأموال العمومية أولوية من أولويات الدولة حيث يجب عليها أن تضمن حسن استعمال الأموال وتسييرها، بخلق نظام رقابي فعال على جميع الإجراءات التي تمر بها الميزانية العامة للدولة والحد قدر الإمكان من السلوكيات السلبية والحد من هدر المال العام، هذا ما يتطلب فرض نوع آخر من الرقابة مكمل لما تم دراسته في الباب الأول وه الرقابة المالية، التي تناط بأجهزة معينة متخصصة وتقنية تتولى حماية المال العام من وقت تحضير الصفقة إلى نهايتها وزوال آثارها، حيث تندرج الرقابة المالية ضمن الضمانات الرقابية التي تبناها المشرع لتنظيم الصفقات العمومية، وهذا بموجب الفصل الخامس من المرسوم الرئاسي الجديد 15/ 247 من المادة 156 إلى المادة 202 والتي تشمل مختلف مراحل الصفقة أي قبل الإبرام وأثناء التنفيذ، لذلك سنخصص هذا الباب لدراسة

الرقابة المالية على الصفقات العمومية في ظل المرسوم الرئاسي السابق محاولين الإجابة على الإشكال الآتي: ما مدى فعالية آليات الرقابة المالية التي أرساها المشرع الجزائري على الصفقات العمومية في ترشيد النفقات العمومية؟

الفصل الأول:

أجهزة الرقابة المالية على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري

إن الرقابة المالية¹ هي صورة من صور الرقابة المقررة على الصفقات العمومية، فهي مرحلة لاحقة للرقابة الإدارية ومكملة لها في آن واحد تهدف لحماية المال العام وترشيد النفقات العامة الموجهة لمجال الصفقات العمومية عن طريق التركيز على حماية الأموال المخصصة لتنفيذ الصفقات، فإذا كانت الرقابة الإدارية السابق بيانها على مراحل إبرام الصفقات العمومية تهدف للتأكد من مشروعيتها وتتوج بمنح التأشيرة التي تعتبر دليلا على مطابقة الصفقة للتشريعات المعمول به، فهنا لا بد من فرض نوع آخر من الرقابة على المال العام المخصص لتنفيذ الصفقة بهدف ضمان عدم توجيهه في صفقات لا تخدم المصلحة العامة .

حيث يعهد بهذه الرقابة إلى أجهزة وهيئات مالية لضمان فعالية الرقابة على الصفقة، فهي تتضمن مجموع صور الرقابة المالية المطبقة على جميع المؤسسات العمومية، كما أن الرقابة المنظمة بموجب قانون الصفقات العمومية. وهذه الرقابة قد تكون وقائية أي سابقة على صرف المال، وهي رقابة تتم على عدة مستويات كما سبق بيانه عند دراسة الرقابة الإدارية، فمنها الرقابة المحلية ومنها الرقابة المركزية.

حيث يتولى الرقابة القبلية المراقب المالي والمحاسب العمومي، ويتولى الرقابة البعدية المفتشية العامة للمالية بالإضافة إلى مجلس المحاسبة. حيث تنص المادة 157 من المرسوم الرئاسي 247/15 المتضمن قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام "تمارس على الصفقات العمومية مختلف أنواع الرقابة المنصوص عليها في هذا المرسوم كيفما كان نوعها وفي حدود معينة دون المساس بالأحكام القانونية الأخرى التي تطبق عليها"

¹ C.f Le contrôles financier pour contrôlé les dépenses engagées, M.SABRI , K.AOUDIA, M.LALLEM, op,cit, p117.

لذلك سنتطرق أولاً لدراسة أجهزة الرقابة القبلية ثم نلحقها بأجهزة الرقابة البعدية.

المبحث الأول:

أجهزة الرقابة المالية القبلية على الصفقات العمومية

يقصد بأجهزة الرقابة المالية القبلية على الصفقات العمومية تلك الهيئات الرقابية التي منحها المشرع حق مراقبة الأعمال الإدارية المستهدفة للمال العام قبل وقوعها، سواء كانت متعلقة بالنفقات أو التعاقدات، أي قبل أن يدخل التصرف المالي حيز التنفيذ أي قبل أن يصبح الأمر بالتحصيل أو بالأمر بالدفع نافذاً إذ تواكب عملية التنفيذ وتكون قبل التأشير وإعطاء الإذن بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات، بهدف ترشيد النفقات العمومية وتحقيق حماية فعالة للمال العام، حيث عهد المشرع الجزائري بهذه المهمة في التشريعات القانونية المنظمة للصفقات العمومية لكل من المراقب المالي والمحاسب العمومي، لذلك سنقف عند الدور الرقابي المنوط بكل منهما.

المطلب الأول:

الدور الرقابي للمراقب المالي

لقد أنيطت مهمة الرقابة المالية القبلية للصفقات العمومية للمراقب المالي، الذي يباشرها عملياً عند البدء في تنفيذ الميزانية والقيام بمختلف التصرفات المالية بهدف تفعيل الرقابة وحماية المال العام وضمان عدم توجيهه في مشاريع ومجالات لا تخدم المصلحة العامة.

فهذه العملية الرقابية خاصة بالنفقات لتضمن صرفها في نطاق احترام مبدأ المشروعية وترشيد النفقات، لتخرج تستبعد الإيرادات من مجال الرقابة التي نحن بصدد دراستها،¹ لذلك كان لزاماً قبل الخوض في الإجراءات الرقابية أن نقف أولاً على المقصود بالمراقب المالي، ثم صلاحياته القانونية.

¹ شيخ عبد الصديق، رقابة الأجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية، الملتقى الوطني السادس حول دور الصفقات العمومية في حماية المال العام، جامعة المدينة، يوم 20 ماي 2013، ص 8.

الفرع الأول:

مفهوم المراقب المالي كجهة رقابية

يعتبر المراقب المالي هيئة رقابية مالية يتولى مراقبة النفقات العامة وضمان حماية المال العام من الضياع والاثراءات الغير مشروعة التي تستهدفه، فه وبممارسة رقابة مشروعية وليست رقابة ملائمة، إذ أنها تقوم على رقابة شرعية النفقة وضمان صرفها وتوجيهها وفقا للنصوص القانونية الموضوعية والإجرائية المعمول بها في هذا المجال.

فالمراقب المالي منصب شخصي تابع لوزارة المالية، يتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري يمضيه الوزير المكلف بالميزانية،¹ حيث يعين على مستوى مركزي في الوزارة المعين بها، أ وعلى مستوى محلي في الولاية، كما أن المشرع أجاز تعيين مساعدين للمراقب المالي بموجب قرار وزاري أيضا وبذات طرق وإجراءات تعيين الأول.

أخضع المشرع المراقب المالي والمراقبين الماليين المساعدين للقانون الأساسي الخاص بالعمال التابعين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية،² فهذا المنصب من المناصب العليا، يجب أن تتوفر مجموعة من الشروط الموضوعية في المترشح، حددتها المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 381/11 المتعلق بمصالح المراقبة المالية تصنيفات الموظفين الذين يمكنهم الترشح لمنصب مراقب مالي وبالنظر لهذه الشروط نجد أن القانون الجزائري اخذ بعين الاعتبار الخبرة والكفاءة المهنية وكذا التخصص هذه الشروط التي تعتبر كضمانة لتفعيل الرقابة المالية على المال العام.

أما عن نطاق اختصاص المراقب المالي، فقد حصر المشرع الرقابة المالية القبلية للنفقات كخطوة أولى على ميزانية الدولة والمؤسسات العمومية والولائية دون البلديات،³ فهذه الأخيرة أخرجها من نطاق الرقابة.⁴

¹ المادة 60 من القانون رقم 90-21 المعدل والمتمم والمتعلق بالمحاسبة العمومية، المؤرخ في 15/08/1990، الجريدة الرسمية عدد 35 بتاريخ 15/08/1990.

² المرسوم التنفيذي رقم: 90-334 المؤرخ في: 27/10/1990 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال التابعين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية، جريدة رسمية رقم: 46 بتاريخ: 1990

³ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في، 14/11/1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها.

⁴ محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ط 2، 2003، ص12.

ثم أصبحت ميزانية البلديات هي كذلك مشمولة بهذه الرقابة، حيث تم توسيع نطاق الرقابة المالية القبلية لتشمل النفقات الملتمزم بها ميزانية الهيئات التالية:¹

- ميزانية المؤسسات الإدارية التابعة للدولة.
- الميزانيات الملحقة بالحسابات الخاصة للخزينة وميزانية الولايات، ميزانية البلديات، ميزانية المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وميزانية المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، وميزانيات المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المماثلة.

الفرع الثاني:

الصلاحيات القانونية للمراقب المالي

إن المهمة القانونية الأساسية التي خولها المشرع الجزائري للمراقب المالي هي الرقابة المالية القبلية على النفقات العمومية، حيث يمارسها من خلال ما يقوم به من فحص لبطاقات الالتزام وسندات الإثبات المرفقة بالملفات المعروضة عليه، من طرف الأمرين بالصرف.

أين يتعين على المراقب المالي التحقق من صفة الأمر بالصرف، أ ومفوضه القانوني عند الاقتضاء، فضلا عن ضرورة مطابقة الصفقة محل النفقة، للقوانين والأنظمة السارية المفعول لضمان تجسيد مبدأ المشروعية، كما يقوم بالتأكد من توفر الإعتمادات المالية، ووجود التأشير، والآراء الاستشارية المسبقة، لمختلف السلطات والهيئات المختصة، إذا كانت مفروضة قانونا.²

فكما قلنا سابقا فالعملية الرقابية التي يقوم بها المراقب المالي، هي رقابة مشروعية لا يجب أن تمتد لفحص الملائمة، لأن الأمر بالصرف هو ووحده المخول بتحديد الملائمة من عدمها، فكان لزاما المحافظة على الاختصاصات وضمان عدم تداخلها عمليا.

¹ تم إضافتها بموجب المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 374/09 المؤرخ في 16/11/2009 المعدل والمنتم للمرسوم التنفيذي رقم 414/92.

² المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 السابق.

كما أن المهمة الرقابية التي يقوم بها المراقب المالي والتي تخوله فحص بعض القرارات الإدارية، فه ويفحصها من الناحية المالية باعتبارها مصدر نفقات عمومية، دون أن يتعدى الفحص لحق مراجعة، أ ومناقشة القرارات، من جانب المشروعية لأن هذا الحق من اختصاص القضاء¹، وكذا الطعن في صحة التأشير الممنوحة مسبقاً، من قبل السلطات والهيئات المختصة.²

فبالنظر للنصوص القانونية المنظمة لصلاحيات المراقب المالي نجد أنه يمكن تصنيف صلاحياته إلى نوعين من الصلاحيات هما:

أولاً: الصلاحيات ذات الطابع التقني

فالمراقب المالي يتولى عملية الرقابة على مختلف مشاريع القرارات، المتضمنة للالتزام بالإتفاق،³ والمتمثلة فيما يلي:

- مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة.
- مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.
- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الإعتمادات، وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية.
- مشاريع الصفقات العمومية والملاحق.

فالمهمة الرقابية المنوطة بالمراقب المالي والمتمثلة في تجسيد مبدأ المشروعية بالنسبة للإتفاق اقتضي أن يكون هذا الأخير ملم بالقواعد القانونية المختلفة الماسة بمختلف المجالات الخاضعة للرقابة، وما يستجد عليه من تعديلات وه وما يستلزم مستوى تكوين عالي من الناحية القانونية وضرورة القيام بدورات تكوينية في الجانب

¹ المادة 196 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 السابق، حيث جاء فيها " وتقرض التأشير الشاملة التي تسلمها لجنة الصفقات العمومية على المصلحة المتعاقدة والمراقب المالي والمحاسب المكلف ..."

² محمد مسعي، مرجع سابق، ص 138.

³ المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 09/374 السابق.

القانوني، فضلا عن المشاركة في الملتقيات والمؤتمرات القانونية، كما يتولى المراقب المالي عملية مسك سجلات النفقات الملتزم بها.¹

ثانيا: الصلاحيات ذات الطابع الاستشاري

يضطلع أيضا المراقب المالي فضلا عن دوره الرقابي التقني، بدور استشاري، يتمثل في إعداد تقارير سنوية عن النشاطات، وعرض عن الأحوال الدورية يقدمها لوزير المالية، كما يشارك في دراسة وتحليل النصوص التشريعية والتنظيمية المبادر بها من المديرية العامة للميزانية ذات الصلة بميزانية الدولة والجماعات المحلية وكذا الهيئات العمومية.²

كما يقوم المراقب المالي بإبداء النصائح للأمرين بالصرف في المجال المالي قصد ضمان فعالية النفقات العمومية.³

كما يمثل المراقب المالي وزير المالية لدى لجان الصفقات العمومية كما بينا سابقا عند دراستنا للرقابة الإدارية،⁴ مجالس توجيه المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الأخرى .

حيث يتضح من خلال ما تقدم اضطلاع المراقب المالي بصلاحيات متعددة ومختلفة تجعله في مركز يمكن معه التصدي لمختلف التجاوزات التي يمكن أن تمس النفقة العمومية الملتزم بها، ومنه الفعالية في حماية المال العام وترشيد النفقات وفقا لمقتضيات مبدأ المشروعية.

¹ فيصل فار، دور المراقب المالي في ترشيد النفقات العمومية وآليات تدخله بالرقابة المسبقة على الصفقات العمومية، المركز الجامعي تيبازة، ص 02 .

² المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية العدد 64 .

³ المادة 58 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية السابق.

⁴ المواد 171، 172، 173، 174، 175، 176، من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 السابق.

الفرع الثالث:

إعمال مسؤولية المراقب المالي

بالرجوع للصلاحيات السابق بيانها للمراقب المالي والتي ترتبط ارتباطا وثيقا بمبدأ المشروعية، وبالمال العام والنفقات العامة، كان لزاما إعمال مسؤوليته عن التأشيرات التي يسلمها،¹ كما أن هذه المسؤولية تنصرف إلى المراقب المالي المساعد عن المهام والاختصاصات التي يخولها له المراقب المالي.²

إلا أن هذه المسؤولية الواقعة على المراقب المالي تسقط في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات، حتى وإن استعمل الأمر بالصرف حق التغاضي.³

كما أوجب القانون على المراقب المالي أ ومساعديه الالتزام بالسر المهني لدى دراسة الملفات والقرارات التي يطلعون عليها كما توفر لهم الحماية القانونية من كل أشكال الضغوط التي تقع عليهم في ممارسة مهامهم خاصة عند توقيعهم على التأشيرات أ وبعد رفضهم توقيعها، وكذا كل تدخل قد يعيق أداء المهام الموكلة إليهم.⁴

كما يتحمل المراقب المالي مسؤولية خاصة ليس فقط عن التأشيرات، بل حتى عن الرفض التعسفي أ وغير المؤسس للتأشيرات،⁵ حيث تعتبر مخالفات لقواعد الانضباط أ والعراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أ والتأشيرات الممنوحة خارج الشروط القانونية، يعاقب المجلس مرتكبيها بغرامات مالية.⁶

غير أن اعتبار المراقب المالي مسؤول شخصيا عن منح التأشيرات أ ورفضها، لا يمكن أن يؤدي إلى تملصهم من احترام وتطبيق أوامر وتوجيهات مسؤوليهم السلميين، وتبعاً لذلك يمكنهم التذرع أمام مجلس المحاسبة بالأوامر الكتابية الصادرة إليهم من أجل

¹ المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 90-374 السابق.

² المادة 31 و 32 من المرسوم التنفيذي رقم 92 السابق.

³ المادة 33 من المرسوم السابق.

⁴ بن دواد إبراهيم، مرجع سابق، ص 138.

⁵ الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة.

⁶ المادة 88 و 89 من الأمر السابق.

إعفائهم من مسؤولية المخالفات المعاین ارتكابها من قبلهم بسبب تطبيق هذه الأوامر حيث تحل مسؤولية رؤسائهم السلميين محلها.¹

- فانطلاقا مما سبق وبعد إقرار مسؤولية المراقب المالي، فهذه الأخيرة تنقسم إلى:
- المسؤولية الإدارية فلا يخضع المراقب المالي للمسؤولية المالية والشخصية، لعدم اعتباره محاسبا، وتقتصر مسؤوليته على الجانب الإداري أمام وزير المالية.
 - المسؤولية المحاسبية فالمراقب المالي يقدم تقارير دورية لوزير المالية لكي يتمكن من متابعة تنفيذ الميزانية.
 - المسؤولية الجزائية عن التأخير غير الشرعي في إعطاء التأشيرة الذي يعرض المراقب المالي إلى المتابعة من مجلس المحاسبة لأن هذا التأخير يتسبب في ديون على عاتق الدولة ويسبب خسارة على مستوى الخزينة.²

الفرع الرابع:

إجراءات رقابة المراقب المالي للصفقات العمومية

بعد بياننا للمبادئ القانونية الأساسية المنظمة للمراقب المالي كهيئة رقابية، سنتطرق الآن لكيفية بسط هذه الرقابة على مجال الصفقات العمومية وحدودها، فالعناصر التي تخضع لرقابة المراقب المالي، محددة على سبيل الحصر،³ كما سبق ذكره حيث يقوم المراقب المالي بإجراء الفحوصات والتدقيقات اللازمة، ويتأكد من مدى مطابقتها للقوانين المعمول بها، لتتوج في الأخير في بأحد النتائج التي سنبينها في حينها،⁴ حيث يمكن تقسيم هذه الرقابة إلى تلك الواقعة على الصفقات، وأخرى واقعة على الملاحق.

¹ محمد مسعي، مرجع سابق، ص 141.

² فيصل فار، مرجع سابق، ص 04، المادة 80 من الأمر رقم 95-20 السابق.

³ المادة 09 من المرسوم التنفيذي 92-414 السابق.

⁴ المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 السابق.

أولاً: الرقابة الممارسة على الصفقات العمومية

تخضع الصفقات العمومية لرقابة المراقب المالي، باعتبارها نفقة عمومية، حيث يملك المراقب المالي بعد الأمر بصرف استمارة الالتزام التأكد من الوثائق المثبتة للصرف التي يجب أن تضم البيانات التي تثبت ما يلي:¹

1- **صفة الأمر بالصرف:** أي ضرورة التأكد من توافر الصفة القانونية للأمر بالصرف، الملتزم بالنفقة، وه وكل شخص مؤهل قانوناً، للقيام بتنفيذ عمليات الالتزام بالنفقة، أ والتصفية أ وتوجيه أمر بالدفع، وقد يكون هذا الأمر بالصرف رئيسياً أ وثانويًا² لذلك يلزم الأمر بالصرف، إرسال قرار تعيينه إلى المراقب المالي، للتأكد من هويته نقادياً، لأي تجاوزات.

2- **المطابقة التامة للقوانين والتنظيمات المعمول بها:**

إعمالاً لمبدأ المشروعية، وهذا ما يتطلب إمام ودرابية تامة، بالقوانين المتعلقة بالصفقة العمومية بحيث يجب أن تبرم الصفقة العمومية طبقاً لأحكام المرسوم الرئاسي رقم 15-247 عبر مختلف مراحلها وحسب الكيفيات والإجراءات المنصوص عليها .

3- **التخصيص القانوني للنفقة:**

يتعين على المراقب المالي التأكد من مطابقة طبيعة النفقة للباب والمادة، أي أن يخصص الاعتماد لنوع النفقة ذاتها، بحيث لا تخرج عن النطاق المخصص لها قانوناً فكل اعتماد خصص لتغطية نفقة معينة لا يغطي نفقة أخرى.³

4- **توفر الاعتمادات المالية:**

الاعتماد المالي مرتبط بالتخصيص القانوني الذي يمكن السلطة المختصة بتنفيذ الصفقة محل النفقة، ففي هذا الإطار صدرت تعليمات وزارية عن وزارة المالية،¹ تطبيقاً

¹ 09 من المرسوم التنفيذي 92-414 السابق.

² المادة 23 من القانون رقم 90-21 المتضمن المحاسبة العمومية.

³ حسن عواضة،- عبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، دار الخلود، بيروت، 1995، ص258.

لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 11-17،² الخاص بالتحكم في مستوى النفقات التي تسمح بدعم الميزانية، فموضوع هذه الأخيرة هو تحديد المعايير التطبيقية للالتزامات والنفقات المدرجة في ميزانية الدولة للتجهيز بحيث أن إجراءات الالتزامات تمر بمرحلتين:

* الالتزام القانوني فبمجرد تقديم وثائق تعاقدية ومحاسبية والتدقيق الشرعي والتنظيمي يقوم المراقب المالي بوضع تأشيرة المبدأ على وثيقة الالتزام المودعة لديه في إطار الأحكام الواردة في التنظيم الساري المفعول، خاصة وجود تأشيرة لجنة الصفقات المختصة عندما تكون مطلوبة، هذا الالتزام يسمح للأمر بالصرف بالمصادقة وبداية تنفيذ ما جاء في الوثائق التعاقدية والمحاسبية حسب كل حالة لكن تأشيرة المبدأ هذه لا تعطي الحق للأمر بالصرف القيام بعمليات الدفع لهذه الصفقة موضوع النفقة.

* الالتزام المحاسبي يتم بموجبه إعداد وثيقة التزام في حدود إعمادات الدفع المرفقة ببطاقة الالتزام التي تتضمن جميع المعطيات التنظيمية خاصة الرصيد القديم والجديد.

وبمجرد غلق السنة المالية الأمر بالصرف ملزم بتقديم وثيقة الإلتزام للمبلغ الناتج عن الفرق بين الإلتزام المحاسبي والمبلغ المسدد.

وفي نفس الإطار جاءت تعليمة الوزير الأول،³ التي تؤكد أن التكفل بتمويل عمليات الاستثمارات العمومية يتم في حدود إعمادات الدفع المتوفرة والمبلغة للأمرين بالصرف.

وبالتالي يؤكد الوزير الأول أن مخالفة هذه الإجراءات لا يعد انتهاكا للقانون فحسب بل يشكل أيضا سبيلا خطيرا مفتوحا للانحراف والتجاوزات في تسيير المالية

¹ تعليمة وزارية رقم 02 ، بتاريخ 2017/02/06 المتعلقة بتحديد المعايير التطبيقية للالتزامات والنفقات المدرجة في ميزانية الدولة للتجهيز.

² المرسوم التنفيذي رقم 11-17 المؤرخ في 15 جانفي 2017 يحدد كميّات تسيير حساب التخصص الخاص رقم 145-302 الذي عنوانه حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان ميزانية الدولة للتجهيز، جريدة رسمية رقم 03 بتاريخ 2017/01/18 .

³ تعليمة الوزير الأول رقم 543 بتاريخ 2017/12/12 الخاصة بالالتزام بنفقات الدولة.

العمومية، والنتائج أن مثل هذه التجاوزات قد ساهمت في تراكم حجم ضخم من ديون غير مدفوعة تتجاوز 1000 مليار دينار.

5- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة:

يتعين على الأمر بالصرف أن يرفق بطاقة الالتزام بالأوراق الثبوتية التي تثبت مبلغ الالتزام، وفيما يخص مشروع الصفقة ترفق بكل من رسالة التعهد، التصريح بالاكنتاب، التصريح بالترشح، التصريح بالنزاهة، كشف كمي وتقديري، تحليل السعر الإجمالي والجزافي، هذه الوثائق التي من شأنها إثبات مبلغ الالتزام.¹

6- التأكد من وجود التأشير والآراء المسبقة:

هذه التأشير والآراء تسلمها السلطة الإدارية المؤهلة لهذا الغرض عندما تكون مثل هذه التأشير قد نص عليها القانون، وفي هذا الإطار تعتبر التأشير الممنوحة من قبل لجنة الصفقات العمومية المختصة في إطار الرقابة السابقة لمشاريع الصفقات العمومية إلزامية على المراقب المالي، غير انه يجوز لهذا الأخير في حالة ما إذا لاحظ نقائص بعد التأشير على مشروع الصفقة تبليغ كل من الوزير المكلف بالميزانية ورئيس لجنة الصفقات العمومية المختصة والأمر بالصرف المعني عن طريق إشعار.²

كما أن المشرع فرض على لجنة الصفقات العمومية سحب تأشيرتها قبل تبليغ الصفقة للمتعهد المختار، في حالة ما إذا عاين المراقب المالي أ والمحاسب العمومي عدم مطابقة الصفقة للأحكام التشريعية وذلك عن طريق رسالة كتابية.³

وتطبيقاً لنص المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم: 09-374 فالمرقب المالي مجبر على دراسة وفحص ملفات الالتزام المقدمة لديه في أجل أقصاه 10 أيام دون تمديد عكس ما كان منصوص عليه في نص المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 92-

¹ شيخ عبد الصديق، مرجع سابق، ص 4.

² المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 السابق.

³ المادة 196 من المرسوم الرئاسي 15-247 السابق.

414 والتي تنص على إمكانية تمديد الأجل إلى عشرين يوماً في حالة دراسة الملفات المعقدة التي تحتاج إلى دراسة معمقة، حيث يتم بدأ حساب الأجل الممنوح للمراقب المالي لدراسة الملفات من تاريخ استلام مصالح الرقابة المالية لاستمارة الالتزام غير أنه في حالة الرفض المؤقت الصريح والمعلل يتم إيقاف الأجل.¹

ثانياً: الرقابة على الملحق:

تخضع الملحق حسب الحالة للتأشيرة القبلية للجنة الصفقات المختصة أو وتأشيرة المراقب المالي مباشرة دون المرور على لجنة الصفقات،² حيث يجب مراعاة النقاط الآتية:

- الملحق يعتبر وثيقة تعاقدية تابعة للصفقة سواء كان هدفه الزيادة أو والنقصان أو وتعديل بنود تعاقد.
- يمكن أن تغطي الخدمات موضوع الملحق خدمات تكميلية تدخل في موضوع الصفقة الإجمالية.
- عندما لا يمكن للكميات المحددة في الصفقة تحقيق موضوعها خاصة في حالة الأشغال فإنه يمكن للمصلحة المتعاقدة في انتظار إنهاء الملحق إصدار أوامر بالخدمة للانطلاق في أشغال تكميلية بأسعار جديدة.
- إذا بلغ مبلغ الملحق أكثر من 10% من مبلغ الصفقة يجب ان يعرض على لجنة الصفقات المختصة.
- لا يمكن أن تكون الخدمات التي لا تمنح بأوامر الخدمة محل تسوية بملحق.
- يجب أن لا يؤثر الملحق بصورة أساسية على توازن الصفقة إلا إذا طرأت تبعات تقنية لم تكن متوقعة وخارجة عن إرادة الأطراف ولا يغير هذا موضوع الصفقة أ ومداه.
- الملحق يكون في آجال التنفيذ إلا إذا كان عديم الأثر المالي ويتعلق بإدخال وتعديل بند تعاقدية أو وأكثر غير البنود المتعلقة بآجال التنفيذ.

¹ المادة 136 من المرسوم الرئاسي 15-247 السابق.

² المواد من 135 إلى 139 من المرسوم الرئاسي 15-247 السابق.

أ وإذا ترتب على أسباب استثنائية غير متحكم فيها أدت إلى اختلال التوازن الاقتصادي للعقد أ وتأخير الأجل التعاقدي الأصلي.¹

حيث نشير هنا إلى أن ل الملحق بمفهوم المادة 136 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 لا يخضع إلى فحص هيئات الرقابة الخارجية القبلية إذا كان موضوعه لا يعدل تسمية الأطراف والضمانات التقنية وأجل التعاقد، وكان مبلغ الملحق لا يتجاوز 10 % من المبلغ الأصلي للصفقة ويخضع لفحص الرقابة الخارجية القبلية إذا تعدت الأشغال التكميلية النسبة المحددة أعلاه.

حيث يتضح من خلال ما تقدم أن المشرع لم يكتفي بقرض الرقابة المالية على تنفيذ الصفقات العمومية، بل مدها ووسع من نطاقها لتشمل الملاحق أيضا، وهذا لتفعيل الرقابة وضمان عدم التهرب منها من خلال التلاعب بالإجراءات.

الفرع الخامس نتائج الرقابة المالية للمراقب المالي

بعد تسلم الملفات والوثائق المتعلقة بالنفقات المخصصة للصفقات العمومية يبدأ المراقب المالي في عملية الرقابة المالية السابقة، حيث يتعين عليه دراستها خلال مدة محددة تتراوح من 10 أيام إلى 20 يوما،² حيث يتم غلق باب الالتزام بالنسبة للنفقات وفقا لقاعدتين هما،³ هما الغلق في 10 ديسمبر بالنسبة لنفقات التسيير، والغلق في 20 ديسمبر بالنسبة لنفقات التجهيز والاستثمار.

فالعملية الرقابية التي يضطلع بها هذا الأخير تنتهي بثلاث نتائج أساسية تتمثل في اتخاذ الإجراءات الآتية:

- **القبول** بمنح التأشيرة بعد أن يتأكد المراقب المالي من صحة النفقات محل الصفقات العمومية، حيث تعتبر التأشيرة التي يمنحها هذا الأخير تتعلق

¹ المادة 138 من المرسوم الرئاسي 15-247، مصدر سابق

² M.SABRI , K.AOUDIA, M.LALLEM, *op,cit*, p118.

³ *op,cit*, p119.

بجانب المال العام فقط ولا تتعداه إلى كل وثائق الصفقة التي سبق وأن درستها اللجان السابق بيانها.

- **الرفض** إذا اتضح للمراقب المالي عدم صحة العناصر السابق بيانها عند دراسة ملف الصفقات العمومية، فله الامتناع عن منح التأشيرة، إما رفضاً مؤقتاً عند وجود التزام يتضمن مخالفات غير قابلة للتصحيح تتعلق بالجانب الموضوعي، أو ونسيان بيانات أساسية في الوثائق الثبوتية¹ أو والرفض النهائي عند عدم شرعية الالتزام وموافقته للتشريعات المعمول بها، أو وعدم توافر الاعتمادات المالية لإبرام الصفقة أو وعدم احترام الأمر بالصرف للالتزامات الموجودة في الرفض المؤقت.²
- **حالة التغاضي** التي تعتبر في حد ذاتها نتيجة حتمية لحالة الرفض النهائي من قبل المراقب المالي، وقد عرفت هذه الحالة بأنها تقنية مالية يمنحها المشرع للأمر بالصرف عند الرفض النهائي عن طريق ما يعرف بمقرر التغاضي.³

مما تقدم نرى أنه هذا التغاضي يؤدي إلى إضعاف الرقابة المالية السابقة التي يقوم بها المراقب المالي، فهل يعقل أن نعتبره مرحلة من مراحل الرقابة ونعطيه حق دراسة الملف ورفضه في حالات محددة قانوناً ترتبط بعدم فائدة الالتزام بالنفقة، ثم منت جهة أخرى نعطي للأمر بالصرف حق التغاضي عن القرار الرفض النهائي، فما الجدوى أساساً من أعمال رقابة المراقب المالي إن كان رفضه يمكن التغاضي عنه، كما أن المقصود بالرفض المؤقت غير واضح ويحتاج إلى تحديد أكثر، من حيث قابليته للتصحيح من عدمه، فهل يمكن للمراقب التراجع عن الرفض عند تصحيح الخطأ وبعد إعلان ذلك للأمر بالصرف.

¹ المادة 11 من المرسوم 92-414 السابق.

² المادة 12 من المرسوم السابق.

³ المادة 18 من المرسوم السابق.

هذا ما حاول المشرع تداركه من خلال تحديد بعض الحالات التي لا يجوز فيها التغاضي والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

- غياب صفة الأمر بالصرف.
- عدم كفاية الاعتمادات المالية.
- غياب تأشيرة اللجان المتخصصة بالرقابة الإدارية.
- التخصيص الغير القانوني للالتزام.

كما منح أيضا المشرع للمراقب المالي في مثل هذه الحالات حق إصدار ما يعرف بتأشيرة الأخذ بالحسبان لتبرئة نفسه والتأكيد على موقفه من عملية الرقابة التي قام بها، وإرسال مقرر بذلك إلى وزير المالية، وهذا برأينا وإن كان يؤدي إلى إعفاء المراقب المالي من المسؤولية إلا أنه لا يغير الانتقاد الذي سبق وبيناه بالنسبة لإضعاف الرقابة المالية .

المطلب الثاني:

الدور الرقابي للمحاسب العمومي

يعتبر المحاسب العمومي الشق الثاني من الرقابة المالية القبلية، فقد عهد له المشرع الجزائري بالاختصاص لإجراء مجموعة من التحقيقات والفحوصات أثناء تنفيذ النفقة للتأكد أكثر من مشروعيتها وفعاليتها، لهذا تعتبر رقابته ملازمة للتنفيذ، وفي إطار دراسة الدور الرقابي المنوط به سنتطرق أولا لمفهومه ثم لصلاحيته فنقسماته القانونية، وأخيرا مسؤوليته.

الفرع الأول:

مفهوم المحاسب العمومي كجهة رقابية

يعتبر المحاسب العمومي جهة رقابية مالية مكتملة للمراقب المالي، عرفه جاك مانبي بأنه الموظف أوالعون العمومي المرخص له قانونا التصرف في الأموال العمومية أوالأموال الخاصة المنظمة،¹ فه وموظف لدى الدولة ملحق بوزارة المالية أ ولدى الهيئات العمومية الأخرى، حيث يعين بناء على اعتماد من طرف وزير المالية، ليتولى

¹ المرجع السابق، ص 10.

التصرف في الأموال العمومية سواء من حيث تحصيل الإيرادات ودفع النفقات وحركة الأموال،¹ حيث يتم تعيينه من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون أساسا لسلطته.² حيث حدد القانون صفة المحاسب العمومي في كل شخص يقوم بالعمليات التالية:³

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.

- ضمان حراسة الأموال والسندات والوثائق وكل القيم أ والمواد التي كلف بمراقبتها والمحافظة عليها.
- حركة الحسابات الموجودة.

يمكن اعتماد بعض المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية. وبهذا نجد أن دور المحاسب العمومي مزدوج فه ويقوم بتنفيذ النفقات العامة ويؤدي دورا رقابيا هاما.

أما التعريف القانوني للمحاسب العمومي فقد عرفه المشرع بأنه كل موظف أ وعون اسند إليه انجاز العمليات المشار إليها في المادة الأولى من هذا المرسوم وذلك باسم:⁴

- الدولة فيما يتعلق بعمليات ميزانية التسيير والتجهيز وعمليات الميزانية الإضافية.
- الجماعات العمومية.
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

يتضح من خلال ما تقدم أن المحاسب العمومي ه والذي يشتغل في مؤسسة عمومية ذات طابع إداري باعتباره عونا محاسبيا أ ورئيس مصلحة المحاسبة، اشترط فيه المشرع الشروط القانونية التالية:⁵

¹ محمد مسعي، مرجع سابق، ص 41.

² المادة 34 من قانون المحاسبة العمومية 90-21.

³ المادة 33 من القانون رقم 90-21 السابق.

⁴ المرسوم رقم 259/65 المؤرخ في 14 أكتوبر 1965 المتضمن شروط تعيين المحاسبين العموميين.

⁵ علي زعدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006، ص 136.

- أن يعين حسب مقتضيات القانونية ليتولى عملية الرقابة من جهة ويعرف المهام التي يقوم بها من جهة أخرى والتي يحددها القانون.
 - أن يعمل في إحدى المؤسسات التابعة للدولة لا للصالح الخاص.
- فتمت توافرت الشروط السابق بيانها سواء من صفة المحاسب العمومي والعمليات التي يتولى القيام بها والتي ذكرها المشرع على سبيل الحصر، أمكن إضفاء الصفة عليه ومنحه اختصاصات المحاسب العمومي.
- هذا وقد ميز القانون بين عدة فئات من المحاسبين حسب المهام الموكولة إليهم والعمليات التي ينجزونها والمسؤوليات التي يضطلعون بها يمكن إجمالها في فئتين أساسيتين هما:¹

أولاً: تقسيم المحاسبين حسب المهام الموكولة لهم

حيث ينقسم المحاسبون حسب المهام الموكولة لهم في الفقه المالي إلى:

1- المحاسبين الرئيسيين

حيث يعتبر المحاسبون رئيسيون متى كانوا مسؤولين مباشرة من طرف قاضي الحسابات، الذي يقدمون له حساباتهم السنوية التي تتضمن العمليات الخاصة بهم وعمليات المحاسبين الثانويين التابعين لهم وهم المكلفون بتنفيذ العمليات المالية الخاصة بالأميرين بالصرف الرئيسيين وما يلاحظ هنا ه ووجود ارتباط بين المحاسبين الرئيسيين والأميرين بالصرف الرئيسيين.²

2- المحاسبين الثانويين:

فالمحاسبون الثانويين لا يكونون مسؤولين أمام قاضي الحسابات، فهم لا يقدمون له حسابات عن تسييرهم، لكن هذه التفرقة بين المحاسبين الرئيسيين والثانويين على أساس تقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، أصبحت الآن متجاوزة بعد صدور قانون المحاسبة العمومية والنصوص التنظيمية المتعلقة بتطبيقه، باعتبار أن المحاسبين

¹ المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في، 07/09/1991 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين الجريدة الرسمية العدد 43 المؤرخة في، 18/09/1991.

² بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 141.

الثانويين أصبحوا ملزمين بإعداد حسابات تسيير خاصة بالعمليات التي يجرونها وتقديمها إلى مجلس المحاسبة .

لذلك كان لزاما تحديد هذه الفئات تحديدا دقيقا لا يدع مجالا للشك فبالنسبة للدولة يعتبر محاسب عمومي كل من:

• العون المحاسب المركزي للخزينة.

• أمين الخزينة المركزي.

• أمين الخزينة في الولاية.

ويعتبر محاسب ثانوي كل من:

• قابض الضرائب.

• قابض أملاك الدولة.

• قابض الجمارك.

• محافظ الرهون.

• أمناء الخزينة في البلديات.

• أمناء خزائن القطاعات الصحية والمراكز الاستشفائية الجامعية

أما بالنسبة للجماعات المحلية فيعتبر محاسب عمومي رئيسي كل من:

• أمين خزينة الولاية.

• أمين خزينة البلدية.

ثانيا: تقسيم المحاسبين حسب طبيعة الاختصاص

حيث يمكن تصنيف المحاسبين حسب طبيعة الاختصاص المنوطة بكل منهم

إلى:

1- المحاسبون المخصصون

حيث تضم هذه الفئة المعنيون بتنفيذ العمليات المالية بعد مراقبة شرعيتها شخصيا، وتحمل المسؤولية عنها طبقا لأحكام المحاسبة العمومية حيث يتمتعون بدور أساسي في مجال النفقات، كما قد يكلف محاسبون آخرون بالتنفيذ المادي لعمليات المحاسبين المخصصين ولاسيما قبض مبالغ إيرادات أ ودفع مبالغ نفقات.

2- محاسب والترتيب

حيث تضم هذه الفئة المحاسبون الذين يتولون تركيز أ وتجميع العمليات المنفذة من طرف غيرهم من المحاسبين، حيث يقومون بتركيز البيانات المحاسبية المرسله إليهم دوريا من طرف المحاسبين المعنيين من أجل ترتيبها ثم إدماجها في تدويناتهم المحاسبية.¹

الفرع الثاني:

الالتزامات القانونية للمحاسب العمومي

يعتبر المحاسب العمومي موظفا عاما يخضع للالتزامات المقررة في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومي، وفي القانون الأساسي الخاص بسلكهم لكن إضافة إلى ذلك فهم يخضعون لجملة من الالتزامات الخاصة بممارسة مهامهم كمحاسبين عموميين،²

بعد تنصيب المحاسب العمومي بناء على تحرير محضر تسليم المهام الموقع حضوريا من قبل المحاسب المباشر لمهامه والمحاسب المنتهية مهامه، يعتبر مسؤولا عن كل العمليات المحاسبية التي سيقوم بها، كما تقوم مسؤولية عن تسيير سلفه، وفي سبيل ذلك فقد منح القانون مهلة ثلاثة أشهر قابلة للتمديد من طرف الوزير المكلف بالمالية ابتداء من تاريخ تسليم مهامه، للتحقيق في عمليات سلفه المستمرة في نطاق تسييره وإبداء اعتراضه أو تحفظاته عليها عند الاقتضاء قبل التكفل بها نهائيا.

وفي حالة التعارض بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف بعد إعمال الرقابة المالية من قبل الأول، فهذا لا يقتصر فقط على التنافي بين وظائف هؤلاء الأخيرين ووظائف الأمرين بالصرف،³ فما يصدر عن المحاسب ملزم حتى لا تتأثر فعالية العملية الرقابية.

¹ محمد مسعي، مرجع سابق، ص 51.

² Manuel des procédures techniques financiers et comptables du trésor, ministère des finances, direction générale la comptabilité imprimé par SARL laser plus, Alger, 2014, p10 .

³ المادة 55 من قانون المحاسبة العمومية السابق.

يلتزم المحاسب العمومي بعد نهاية كل سنة مالية أ وعند انتهاء مهامه بإيداع حسابات تسييرهم لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة،¹ لمراجعتها والبت في مسؤوليتهم عن تسيير المراقب.²

الفرع الثالث:

إعمال مسؤولية المحاسب العمومي

يتعرض المحاسب العمومي إلى المسؤولية التأديبية أ والجزائية أ والمدنية، وإضافة إلى ذلك يمكن أن يتعرض إلى مسؤولية أخرى خاصة هي المسؤولية الشخصية والمالية، عند عدم مراعاته لقواعد المحاسبة العمومية، بهدف إجباره على تعويض الضرر الذي يلحق الهيئات العمومية المعنية جراء مخالفة هذه القواعد، حيث نص القانون على أنه يتعين على المحاسب العمومي المأخوذ بمسؤوليته المالية أن يسدد وجوبا من أمواله الخاصة مبلغا يساوي البواقي الحسابية المكلف بها.³

فمسؤولية المحاسب العمومي مرتبطة بكي إخلال بالالتزامات التي تقع على عاتقه، إلا أن الجهة التي يمكنها إقام وتحريك مسؤولية المحاسب العمومي تتمثل في طرفين وهما الوزير المكلف بالمالية ومجلس المحاسبة وفق نص المادة 46 من قانون المحاسبة العمومية والمادة 2 من المرسوم 91-312، وهناك إجراء وقائي يتعين على كل محاسب عمومي قبل الالتحاق بوظيفته أن يقوم به وه واكتتاب تأمين يخصه شخصيا ويضمن المخاطر المتعلقة بمسؤوليته والتي ترتبط بالمهام المنوطة به.⁴

وتتمتد مسؤولية المحاسبين العموميين لتشمل أعمالهم الشخصية وعمل الغير، حيث تتعلق الأولى بكل المهام التي يضطلع بها المحاسبون العموميون قانونا من تحصيل الإيرادات، دفع النفقات، حراسة الأموال، القيم، حفظها والمحافظة على سندات الإثبات ووثائق المحاسبة، والثانية تتمثل في المسؤولية عن أعمال الغير من الأعوان التابعين لهم في المصالح التي يديرونها، كما يمكن أن تكون المسؤولية نظامية بين المحاسبين

¹ المادة 60 من الأمر 95-20 السابق.

² المادة 74 من الأمر 95-20 السابق.

³ المادة 03 من المرسوم 91-312 السابق.

⁴ بن داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 146.

العموميين والأشخاص الموضوعين تحت أوامرهم¹ في حين لا يكون المحاسبون الرئيسيون مسؤولين عن عمل المحاسبين الثانويين والمرتبطين بهم إلا في حدود التجميع المحاسبي الذي يقومون به.²

الفرع الرابع:

إجراءات رقابة المحاسب العمومي للصفقات العمومية

يقوم المحاسب العمومي باختصاصه الرقابي، طبقاً لقانون المحاسبة العمومية،³ حيث يتولى مهام، لها علاقة مباشرة بالصفقات العمومية، فعندما يتأكد من مدى شرعيتها، بأمر بدفعها، وعليه فه وملزم تحت طائلة قيام مسؤوليته المالية الشخصية بالتحقق من شرعية الصفقات قبل قبول دفعها. من خلال التأكد من:⁴

- التأكد من صحة الأمر بالصرف أ ونائبه من خلال التأكد من صحة توقيع الأمر بالصرف المعتمد لديه .
- التحقق من وجود الإعتمادات اللازمة للصفقة وكفايتها، وذلك بالرجوع إلى محاسبة العمليات الميزانية التي يمسكها والتي تسمح له بجمع مبالغ حوالات الدفع، الصادرة منذ بداية السنة المالية والمقبولة الدفع ومقارنتها الإعتمادات المفتوحة في الميزانية ليحصل على رصيد الإعتمادات المتاحة فهذه الرقابة تهدف إلى فرض احترام ترخيصات الميزانية.⁵
- إثبات انجاز الخدمة ويتعلق الأمر بمراقبة تصفية الصفقة محل النفقة في شقها الموضوعي.

تجدر الإشارة إلى أن فحص أداء الخدمة من طرف المحاسب يجب أن ينصب على شرعيته من الناحية الشكلية فقط أي مدى مطابقتها للقوانين .

¹ المادة 40 من القانون رقم 90-21 السابق.

² علي زغدود، مرجع سابق، ص 140.

³ المادة 36 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 35 المؤرخة في: 15/08/1990.

⁴ المادة 36 من القانون رقم 90-21 السابق.

⁵ محمد مسعي، مرجع سابق، ص 85.

- أعمال التقادم المسقط أ وما يعرف بالسقوط الرباعي أي أن يتحقق المحاسب العمومي من أن الديون المأمور بدفعها لم تسقط آجالها بالتقادم،¹ وانقضائها نهائيا لصالح الهيئات العمومية المدينة بها في أجل أربع سنوات ابتداء من اليوم الأول من السنة المالية التي أصبحت فيها تلك الديون مستحقة، حيث أن هناك حالات لا تطبق فيها التقادم على الديون التي قد لا يتم الأمر بصرفها ودفعها في أجل أربع سنوات بفعل الإدارة، وكذا في الحالات المنصوص عليها في القانون المدني وفي هذه الحالة يحرر الأمر بالصرف شهادة إدارية يرفقها بالصفقة تثبت أن سبب التأخير في المطالبة بالدين راجع إلى أسباب إدارية لا علاقة للمتعاقل الاقتصادي بها.
- إثبات الصحة القانونية للدفع أي أن يكون وفاء الدين مبرر لزمة الهيئة العمومية المعنية ويتم ذلك بدفع مبلغ الصفقة للدائن نفسه أ ونائبه المؤهل أ ومن يحل محله قانونا أ واتفاقا.
- التأكد من عدم وجود معارضة للدفع أي عدم وجود ديون في ذمة المستفيد سواء كان الدين لمصلحة الضرائب أ والضمان الاجتماعي أ والبنوك أ وإحدى الإدارات العمومية، وإذا كانت هذه الصفقة محل معارضة يتم اقتطاع قيمة الدين قبل تسديد مبلغ الصفقة وهذا الإجراء يعتبر الوسيلة الفعالة لحماية الأموال العامة من التهرب الجبائي وكذلك عدم التصريح عند الضمان الاجتماعي والتهرب من تسديد القروض البنكية.
- التأكد من وجود تأشيرات الرقابة القبلية من تأشيرة المراقب المالي وتأشيرة لجنة الصفقات العمومية المختصة.
- التأكد من مطابقة عملية الإنفاق للقوانين والتنظيمات المعمول به بالتحقق من كل الوثائق التي تبرر حوالة الدفع والمرفقة بها وهي:²

¹ المادة 16 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7/7/1984، المتعلق بقانون المالية المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد 28 بتاريخ 10/07/1984.

² Manuel des procédures techniques financiers et comptables du trésor, op-cit, p120.

- حوالة الدفع بثلاث نسخ (بيضاء، زرقاء، صفراء).
- نسختين من الصفقة.
- مقررتين للجنة الصفقات العمومية المختصة.
- نسختين من بطاقة الالتزام.
- الأمر بالانطلاق في الأشغال أ والخدمة (02 نسخ).
- كفالة حسن التنفيذ أ وكفالة استرجاع التسبيقات.
- نسختين من وضعية الأشغال أ واللوازم مؤشرة من طرف الأطراف المتعاقدة ومكتب الدراسات أ والمصلحة التقنية المكلفة بمتابعة المشروع.
- نسختين من شهادة التخليص.
- نسختين من بطاقة الدفع.
- الإشعار بالتحويل .
- محضر الاستلام المؤقت عند اللزوم.

الفرع الخامس:

نتائج الرقابة المالية للمحاسب العمومي

بعد القيام بالمهام الموكلة للمحاسب العمومي ومحاويلته تحقيق رقابة مالية فعالة على النفقة الموجه للصفقات العمومية بمحاولة استكمال الرقابة التي سبقته، فه ويتوج عمله بنتيجة من ثلاث نتائج المتمثلة في:

- الموافقة على صحة النفقة محل الصفقة العمومية.
- الرفض المسبب للصفقة.
- إجراء التسخير من طرف الأمر بالصرف بعد رفضه تصحيح الأخطاء التي أشار إليها المحاسب، يطالبه فيها بإلغاء قرار الرفض، وهنا تتبع من قبل المحاسب العمومي نفس الإجراءات التي يقوم بها المراقب حيث يبلغ وزير المالية لإبراء ذمته.

من خلال ما تقدم نلاحظ أن المشرع وقع في نفس الخطأ الذي سبق بيانه عند حديثنا عن حالة التغاضي والمتعلق بالإلزامية، وهذا يؤثر سلباً على عملية الرقابة المالية

للمحاسب العمومي ويجعلها دون فائدة مادام الأمر بالصرف يمكنه تجاوزها واعتبارها كأن لم تكن من خلال إجراء التسخير الذي يقوم به.

المطلب الثالث:

الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية

تعتبر المفتشية العامة للمالية جهة رقابية قلبية، خصها المشرع بهذه الرقابة نظرا لتبعيتها لوزارة المالية، التي تلعب دورا بارزا في مجال الرقابة، تتجسد بالسهر على رقابة مالية الدولة برئاسة وزير المالية،

التي تتحقق من خلال الإشراف على تنفيذ الميزانية من قبل المديرية العامة للميزانية بوزارة المالية، وذلك عن طريق التقارير التي يعدها المراقب المالي والمتعلقة بعمليات التحصيل والإنفاق من قبل المؤسسة والهيئات الخاضعة للتأشيرة.¹

سنقوم من خلال هذا العنصر بدراسة الدور الرقابي المالي المنوط بالمفتشية العامة للمالية بالتطرق لمفهومها وتنظيمها الهيكلي مروراً بصلاحياتها القانونية، وصولاً للنتائج المترتبة عنها.

الفرع الأول:

مفهوم المفتشية العامة للمالية كهيئة رقابية

تعتبر المفتشية العامة للمالية جهاز دائم للرقابة، موضوع تحت سلطة المباشرة لوزير المالية، يرجع وجودها للمرسوم 80-53،² بهدف التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، ويمكن أن تطبق هذه الرقابة على كل شخص معنوي يتمتع بمساعدات مالية من الدولة، لذلك فرقابة الصفقات العمومية من الناحية المالية داخلة في اختصاص هذه الأخيرة، كما تقوم بالمراقبة الدورية لكل الموظفين التابعين للوزارة بما في ذلك المحاسب العمومي.

¹ المرجع السابق، ص 168.

² المرسوم رقم 80-53، المؤرخ في 01/03/1980 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد

أما بالنسبة لنطاق رقابة المفتشية العامة للمالية فهي تمتد لكل الإيرادات والنفقات، وكذلك كل الاقتراحات التي لها اثر مالي وتكون رقابة مشروعية وملائمة في آن واحد، كما أن اختصاصات هذه الجهة الرقابية تحدد بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-78¹، حيث تحدد العمليات التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية بموجب برنامج سنوي يضبطه وزير المالية، بقرار حسب الأهداف المحددة وتبعا لطلب أعضاء الحكومة والهيئات أ والمؤسسات المؤهلة²، وتتولى المديرية الجهوية تطبيق هذا البرنامج على المستوى المحلي.

ليصدر بعد ذلك المرسوم التنفيذي 07-364³، الذي أخضع المفتشية لنص خاص، لتلحق به جملة من النصوص التنظيمية المفصلة للتنظيم الهيكلي لها⁴، فهذه الجهة الرقابية تفعل رقابة الجهات السابق بيانها، حيث تجعل من المحاسبين العموميين والأميرين بالصرف يلتزمون بمقتضيات الرقابة مما بفعل فكرة الرقابة الذاتية التلقائية. فالمفتشية العامة للمالية هيئة رقابية تسعى إلى حماية المال العام من كل أشكال التلاعبات لذلك أسندت لها مهمة الرقابة، ووضعها تحت السلطة المباشرة لوزير المالية يعني أن أعضائها لا يخضعون لنفس التسلسل الإداري المطبق على موظفي وزارة المالية الآخرين وه وما يضمن لهم نوعا من الاستقلالية في أداء مهامهم، يقابلها نوع من الالتزام وأخذ هذه التبعية بعين الاعتبار عند القيام بالعملية الرقابية.

فوزير المالية يتكفل بتجديد برنامج عملها خلال الشهر الأول من كل سنة مع مراعاة طلبات أعضاء الحكومة مجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني⁵.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 92-78، المؤرخ في 22/02/1992 المتضمن اختصاصات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد 15.

² المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 92-78 السابق.

³ المرسوم رقم 07-364، المؤرخ في 08/11/2007 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية العدد 75.

⁴ المرسوم رقم 08-274، المؤرخ في 06/09/2008 المتضمن المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، الجريدة الرسمية العدد 50.

⁵ صالح بسمينة صفاء ومجدوبي شهرزاد، المفتشية العامة للمالية كأداة لقياس أداء عمل المؤسسة العمومية الاقتصادية، المجلة الجزائرية للاقتصاد والإدارة، العدد 7، جانفي 2016.

الفرع الثاني:

الهيكل التنظيمي للمفتشية العامة للمالية

بيانا للدور الرقابي المنوط بالمفتشية العامة للمالية، كان لزاما علينا التطرق إلى التنظيم الهيكلي لها، باعتباره محور فعاليتها، هذا ما سنحاول توضيحه باستعراض التنظيم الجهوي كمنطلق، وصولا للتنظيم المركزي لها.

أولا: التنظيم الجهوي للمفتشية العامة للمالية

لقد تباينت التسميات المطلقة على هذه الهيئة الرقابية على اختلاف تطورها الهيكلي، من بعثات للمصالح الخارجية إلى مديريات جهوية،¹ إلى المفتشية الجهوية وهي التسمية الحالية، حيث يتولى إدارتها رئيس المفتشية ووحدات عملية للوقاية،² وتوزع هذه المفتشيات جهويا عبر 11 قطب وفقا لقرار من وزير المالية، هي الأغواط، تلمسان، تيزي وزو، سطيف، سيدي بلعباس، عنابة، قسنطينة مستغانم، ورقلة، وهران.³

1- رئيس المفتشية الجهوية

أخضع المشرع الجزائري إدارة المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية لرئيس إداري هـ والمفتش الجهوي برتبة مدير مركزي بإدارة مركزية،⁴ يتولى الأعمال المتعلقة بالرقابة والدراسات وكذا تسيير المستخدمين والوسائل، ويمارس السلطة الرئاسية أ والسلمية على جميع الموظفين الخاضعين لسلطته.⁵

حيث يتم اقتراح المفتشون الجهويين والمكلفين بالتفتيش وفقا لذات الشروط المقررة للمراقبين العاميين للمالية.⁶

¹ المادة 18 من المرسوم التنفيذي 08-273 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، المؤرخ في 06_09-2008، الجريدة الرسمية العدد 50.

² المرسوم التنفيذي 08-274 السابق.

³ المادة 02 من المرسوم التنفيذي السابق.

⁴ المادة 04 من المرسوم التنفيذي السابق.

⁵ المادة 05 من المرسوم التنفيذي السابق.

⁶ المادة 07 من المرسوم التنفيذي السابق، حيث تحدد هذه الشروط في المرسوم التنفيذي 08-273 السابق.

حيث يمارس المفتش الجهوي جملة من المهام الرقابية والتنظيمية، تتمثل في تحضير وتنظيم وقيادة العمليات الرقابية الموكلة للمفتشية الجهوية، التي يمكن إجمالها فيما يلي:¹

• اقتراح أعمال رقابة قصد إدراجها في البرنامج السنوي لتدخلات المفتشية العامة للمالية.

• السهر على تحضير أشغال المهمات وتنظيمها وتنسيقها.

• تعيين الوحدات العملية التي تتكفل بعمليات الرقابة الموكلة للمفتشية الجهوية.

• اقتراح مذكرات منهجية لتنفيذ المهمات والمصادقة عليها.

• تقديم الاقتراحات المتعلقة بكل وحدة وتوزيع الأعمال بينها.

• تقدير الوقائع المعاينة واتخاذ التدابير التحفظية بشأنها.

• السهر على نوعية أشغال الفحص.

• اقتراح كل ما من شأنه تفعيل الرقابة.

• فحص التقارير المعدة من الوحدات العملية.

• التنسيق مع المصالح المركزية فيما يخص تنفيذ الإجراءات الحضرورية.

• إعداد التقارير الدورية عن نشاط المفتشية.

حيث يتضح من خلال ما تقدم أن رئيس المفتشية الجهوية قد أحيط بتنظيم قانوني دقيق لاسيما فيما يتعلق بالمهام المنوطة به، وهذا كخطوة من المشرع لتفعيل الدور الرقابي المنوط بالمفتشيات الجهوية.

2- الوحدات العملية للرقابة

لقد نص المشرع على وضع وحدات عملية تعمل تحت رئاسة المفتش الجهوي والمكلفين بالتنقيش، لتتولى مهمة تنفيذ العمليات الرقابية الداخلة في اختصاص المفتشية الجهوية للمالية العامة.²

¹ المادة 08 من المرسوم التنفيذي السابق.

² المادة 06 فقرة 1 من المرسوم التنفيذي السابق.

حيث تم تحديد عدد المكلفين بالتفتيش بشكل قانوني محدد في المرسوم التنفيذي المنظم للمفتشيات الجهوية،¹ وأنيطت بهم جملة من الصلاحيات والمهام الرقابية نوردها فيما يلي:²

- تقديم الاقتراحات اللازمة لعمل الفرقة، وتحضير أعمالها وتنسيقها.
- تقديم المذكرات المنهجية اللازمة لتنفيذ العمليات الرقابية وفقا لما هو مسطر في البرنامج السنوي.
- توزيع المهام بين مفتشي الفرق التابعة لهم وتقديم عرض بشأنها.
- معاينة الوقائع واتخاذ التدابير الوقائية اللازمة بشأنها.
- تجميع أشغال مفتشي الفرق وتقدير صحة ما تتضمنه من معاينات وملاحظات وذكرها ضمن تقرير التدخل.
- تحليل أجوبة المسيرين واستغلالها في الإجراء التناقضي.
- السهر على احترام القواعد العامة لتنفيذ رقابة المفتشية العامة للمالية. إعطاء علامات تقييمية لفرق العمل العاملة تحت إشرافه.

¹ حدد عدد المكلفين بالتفتيش على النحو الآتي في المادة 06 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي السابق،

-الأغواط 4.

-تيزي وزو 6.

-سيدي بلعباس 6.

-قسنطينة 8.

-ورقلة 4.

-تلمسان 6.

-سطيف 6.

-عنابة 6.

-مستغانم 6.

-وهران 8.

² المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273 السابق.

ثانياً: المفتشية العامة المركزية للمالية

بعد إنشاء المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم التنفيذي 80-53 كما سبق بيانها، نظم المشرع هيكلها مقسماً إياها في البداية إلى الرئيس، هيكل الإدارة والتسيير، هيكل المراقبة، ثم أعاد بعد ذلك تقسيمها موزعاً الهياكل على قسمين هما الهياكل الخاصة بالرقابة والتقييم، والهياكل الخاصة بالدراسات والإدارة والتسيير،¹ ثم أعاد هيكلتها في المرسوم التنفيذي 08-273 لتصبح المفتشية العامة للمالية تضم الرئيس، والهياكل العملية للرقابة والتدقيق والتقييم، فالهياكل العملية، وأخيراً هياكل الدراسات وتقييم وإدارة وتسيير.

1- رئيس المفتشية العامة للمالية

يرأس المفتشية العامة للمالية رئيس تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية، يعين بموجب مرسوم رئاسي، باعتباره وظيفة من الوظائف العليا في الدولة، يساعده مديران للدراسات،³ فباستقراء النصوص القانونية المنظمة لرئيس المفتشية العامة للمالية، نجد أنه يضطلع بجملة من الصلاحيات والمهام القانونية التالية:⁴

- السهر على حسن تنفيذ العمليات الرقابية والتدقيق والتقييم والخبرة المنوطة بالهياكل المركزية والجهوية للمشكلة للمفتشية العامة للمالية.
- السهر على حسن سير الهياكل المركزية والجهوية.
- ضمان إدارة وتسيير المستخدمين والوسائل التابعة للمفتشية.
- ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين الموضوعين تحت سلطته.

¹ المرسوم 92-32 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، المؤرخ في 20 يناير 1992، الجريدة الرسمية عدد 06، الذي ألقى المرسوم التنفيذي 83-502 المؤرخ في 20 أوت 1983 المتضمن التنظيم الداخلي للمفتشية العامة للمالية والأحكام المتخذة لتطبيقه، الجريدة الرسمية 06.

² المادة 04 من المرسوم التنفيذي 08-273 السابق.

³ المادة 02 من المرسوم التنفيذي 08-273 السابق.

⁴ المادة 03 من المرسوم التنفيذي 08-273 السابق.

- تعبئة جميع الهياكل المركزية والجهوية لإنجاز عملية أ و عدة عمليات رقابة واسعة النطاق.¹

فالملاحظ على هذه الصلاحيات أنها لا تتضمن حق إصدار القرارات، وهذا ما يؤكد على التبعية لوزير المالية، ولا يبقى لرئيس المفتشية سوى الاقتراح، مما يؤثر على فعالية العملية الرقابية.

2- هياكل عملية للرقابة والتدقيق والتقييم

حيث يشرف على الهياكل العملية للرقابة والتدقيق والتقييم من قبل مراقبين عامين للمالية²، موزعين حسب الآتي:³

- المراقب العام للمالية المكلف بالرقابة والتدقيق والتقييم وخبرة الكيانات التابعة لقطاعات إدارات السلطة والوكالات المالية والإدارات المكلفة بالصناعة والمناجم والطاقة وكذا الجماعات المحلية.

- المراقب العام للمالية المكلف بالرقابة والتدقيق والتقييم وخبرة الكيانات التابعة لقطاعات التعليم العالي والبحث العلمي والتربية والتكوين والصحة والشؤون الاجتماعية والتضامن الوطني والثقافة والاتصال والشؤون الدينية والشباب والرياضة والمجاهدين والعمل والتشغيل.

- المراقب العام للمالية المكلف بالرقابة والتدقيق والتقييم وخبرة الكيانات التابعة لقطاعات الري والأشغال العمومية والسكن والفلاحة والصيد البحري والغابات والخدمات.

- المراقب العام للمالية المكلف بالرقابة والتدقيق والمؤسسات العمومية الاقتصادية والمؤسسات المالية العمومية وكذا تدقيق القروض الخارجية.

عمد المشرع الجزائري إلى إناطة المراقبين العامون للمالية في سبيل القيام بمهامهم الرقابية، بممارسة المهام التالية:¹

¹ المادة 06 فقرة أخيرة من المرسوم التنفيذي 08-273 السابق.

² "يعد منصب المراقب المالي العام وظيفة عليا يستند في تصنيفها ودفق راتبها إلى وظيفة مفتش عام للوزارة"، المادة 08 فقرة أخيرة من المرسوم التنفيذي 08-273 السابق.

³ المادة 06 فقرة أخيرة من المرسوم التنفيذي 08-273 السابق.

- يقترح البرامج القطاعية.
- تأطير والإشراف على عمليات الرقابة والتدقيق والخبرة والتقييم سواء كانت في داخل البرنامج أو خارجه.
- المصادقة على المذكرات المنهجية للتدخل والتقارير.
- اتخاذ كل التدابير اللازمة لتفعيل العملية الرقابية.
- إعداد الحصائل والملخصات الدورية.
- إنجاز الدراسات والتحليلات.

3- الهياكل العملية للبعثات وفرق الرقابة

حيث تضم هذه الهياكل قسمين أساسيين، أطلق المشرع الجزائري على القسم الأول تسمية البعثات يديرها مدير البعثات،² والقسم الثاني فرق الرقابة يديرها المكلف بالتفتيش.³

3-1- البعثات

هي عبارة عن وحدات رقابية يديرها مدير والبعثات المحدد عددهم قانونا ب 20 مدير يعمل تحت إشراف المراقب المالي العام التابع له،⁴ حيث أوكلت له جملة من المهام التي تهدف لتحضير وتنظيم العملية الرقابية للوحدات العملية التابعة للهياكل المركزية، كما تضمن التنسيق القطاعي بين الهياكل الجهوية للمفتشية العامة للمالية، تتمثل في:⁵

- اقتراح الأعمال الرقابية وتسجيلها في البرامج السنوية لتدخل المفتشية العامة للمالية.

¹ المادة 07 فقرة أخيرة من المرسوم التنفيذي 08-273 السابق.

² المادة 11 من المرسوم التنفيذي 08-273 السابق، التي جاء فيها أن منصب مدير البعثة يعد وظيفة عليا يستند في تصنيفها ودفع راتبها إلى وظيفة مدير بإدارة مركزية.

³ المادة 14 من المرسوم التنفيذي 08-273 السابق، التي جاء فيها أن منصب المكلف بالتفتيش يعد وظيفة عليا يستند في تصنيفها ودفع راتبها إلى وظيفة نائب مدير بإدارة مركزية.

⁴ المادة 9 من المرسوم التنفيذي 08-273 السابق.

⁵ المادة 10 من المرسوم التنفيذي 08-273 السابق.

- متابعة تنفيذ البرنامج وإعداد الحصائل الخاصة به.
 - اقتراح الوحدات العملية التي تتكفل بعمليات الرقابة.
 - السهر على تحضير أشغال المهمات وتنظيمها وتنسيقها.
 - اقتراح مذكرات منهجية متعلقة بتنفيذ المهمات مع الأخذ في الحسبان الأهداف المحددة.
 - تقديم الاقتراحات المتعلقة بمدة وقوام ومناطق تدخل كل وحدة من الوحدات العملية وتوزيع الأعمال بينها.
 - تقدير الوقائع التي تمت معابنتها، فضلا عن متابعة التدابير التحفظية.
 - السهر على نوعية أعمال الفحص.
 - السهر على تطبيق القواعد العامة لتنفيذ رقابة المفتشية العامة للمالية.
 - تجميع التقارير الخاصة بالوحدات العملية.
 - ضمان متابعة سير الإجراء التناقضي.
 - اقتراح كل من التدابير التي من شأنها ضمان الفعالية.
 - إعداد الحصائل والتقارير القطاعية الدورية.
 - دراسة وتحليل الملفات الخاصة المعهودة للمفتشية العامة للمالية.
- فمن خلال استقراء هذه المهام القانونية يتضح لنا أنها تصب في محورين أساسيين يتمثلان في الاقتراح تارة، ومتابعة عمليات التنفيذ تارة أخرى، وهذا بهدف توسيع دائرة الرقابة المالية وتفعيلها.

3-2- فرق الرقابة

- تعتبر فرق الرقابة القسم الثاني من الهياكل العملية التي نحن بصدددها، يديرها المكلفون بالتفتيش، حيث حدد عددهم قانونا ب 30 مكلف، يعملون تحت إشراف مديري البعثات، حيث أوكلت لهم المهام القانونية الآتية:¹
- تقديم الاقتراحات لفرق العمل التابعة لهم.
 - تحضير أعمال الفرق وتنظيمها.

¹ المادة 13 من المرسوم التنفيذي 08-273 السابق.

- تقديم مذكرات منهجية لتنفيذ العمليات الرقابية.
 - توزيع المهام بين المفتشين المشكلين للفرق ومتابعة سير الأعمال.
 - معاينة الوقائع واتخاذ كل التدابير الوقائية بشأنها.
 - تجميع أشغال مفتشي الفرق وتقدير المعايينات والملاحظات لتحضير تقرير التدخل.
 - تحليل أجوبة المسيرين واستغلالها في الإجراء التناقضي.
 - السهر على احترام القواعد العامة لتنفيذ الرقابة.
 - إعطاء علامات تقييمية لعناصر فرصة العمل المشرف عليها.
- فالملاحظ على هذه المهام أنها تهدف لتسهيل العملية الرقابية، ومساعدة فرق البعثات في تفعيل الرقابة المالية.

4- الهياكل الخاصة بالدراسات التقييس والإدارة والتسيير

فضلا عن الهياكل السابق بيانها، فقد نص أيضا المشرع الجزائري على نوع آخر من الهياكل يتولى الدراسات والتقييس والإدارة والتسيير، تتمثل في ثلاث مديريات أساسية هي:¹

- مديرية البرامج والتحليل والتلخيص تتكون من ثلاث رؤساء، رئيس الدراسات المكلف بالبرنامج والتلخيص، ورئيس دراسات مكلف بالتحليل والمعطيات، ورئيس دراسات مكلف بمتابعة التقرير وحفظها وأرشفتها.
- مديرية المناهج والتقييس والإعلام الآلي يتكون من رئيسين، أحدهما مكلف بالمناهج والتقييس، والآخر مكلف بالإعلام الآلي والتوثيق.
- مديرية إدارة الوسائل، تضم أربع مديريات فرعية، للمستخدمين، الميزانية والمحاسبة، الوسائل العامة، التكوين وتحسين المستوى.

¹ المادة 16 من المرسوم التنفيذي 08-273 السابق.

الفرع الثالث:

اختصاص المفتشية العامة للمالية

بعدما تطرقنا لتحديد مفهوم المفتشية العامة للمالية، وتعرضنا لتنظيم الهيكل القانوني لها، سنحاول الآن الإلمام باختصاص هذه الأخيرة وكيفية بسطها للرقابة في مجال الصفقات العمومية، بدراسة المعيار العضوي المبين لحدود اختصاصها أولاً، ثم لصلاحياتها القانونية.

أولاً: تحديد نطاق اختصاص المفتشية العامة للمالية

تعتبر المفتشية العامة للمالية جهة دائمة للرقابة المالية القبلية على الصفقات العمومية، بهدف تفعيل مبدأ المشروعية وتحقيق الملائمة، وضمان ترشيد النفقات العامة، فهي المشرف الرئيسي على التسيير المالي والمحاسبي للجهات والهيئات المحددة قانوناً، فضلاً عن مراقبة استعمال الموارد التي جمعتها هاته الهيئات،¹ والمتمثلة في:²

- الدولة والجماعات الإقليمية.
- الأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.
- هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام والإجباري.
- الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي المستفيدة من مساعدة الدولة أ والهيئات العمومية.

حيث يتضح أن المشرع قد عمد لاستخدام المعيار العضوي في تحديد حدود اختصاص المفتشية العامة للمالية، بتحديد الجهات والهيئات الخاضعة للرقابة، كما أنها تتمتع بصلاحيات جد واسعة، إضافة إلى مراقبة التسيير المالي والمحاسبي لمختلف الهيئات العمومية، فإن اختصاصاتها الرقابية تشمل المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وهيئات الضمان الاجتماعي والثقافي المستفيدة من إعانات الدولة أ

¹ المادة 3 من المرسوم التنفيذي 08-272 المتضمن صلاحيات المفتشية العامة، المؤرخ في 06-09-2008، الجريدة الرسمية العدد 50.

² المادة 2 من المرسوم التنفيذي 08-272 السابق.

والهيئات العمومية الأخرى،¹ وكذا أي شخص معنوي يستفيد من المساعدات المالية للدولة والجماعات الإقليمية أو أي هيئة عمومية أخرى يمكن تكليفها بإنجاز أي دراسة أو خبرة ذات الصبغة الاقتصادية أو المالية أو التقنية، يمكن تكليفها أيضا بالتقويم الاقتصادي والمالي لأي مؤسسة اقتصادية أو ولنشاط اقتصادي معين أو قطاع أو وفرع من هذا النشاط.

ثانيا: صلاحيات المفتشية العامة للمالية

إن المهمة الأساسية المنوطة بهذه الهيئة الرقابية هي التسيير المالي والمحاسبي للجهات السابق بيانها، حيث تمارسها من خلال مراجعة العمليات التي يقوم بها المحاسبون العموميين، للتحقق من مهامهم ومن مطابقتها لمبدأ المشروعية.² من جهة أخرى فإن المفتشية العامة للمالية تقوم دوريا برقابة واسعة وتفتيش لمصالح الإدارات والهيئات الخاضعة لسلطة الوزير المكلف بالمالية أو والموضوعة تحت وصايته ومدى فحص نشاط وتقويم فعالية مصالح الرقابة التابعة له. فضلا عن ذلك فإنها تقوم بإجراء التحقيقات التي يكلفها بها الوزير الكلف بالمالية.³

¹ الجهات المعنية بالرقابة المالية للمفتشية العامة للمالية هي:

-مصالح الدولة المركزية واللامركزية الجهوية والمحلية .

-الجماعات الإقليمية المتمثلة في البلدية والولاية حسب المادة 16 من التعديل الدستور 2016، القانون 01-06 المؤرخ 06-03-2006 المتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية عدد 14.

-الأجهزة والهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية بغض النظر عن طبيعتها وتسميتها.

-الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وهي الهيئات التي تمول أعبائها كليا أو جزئيا عن طريق عائد بيع إنتاج تجاري ينجز طبقا لتعريف معدة مسبقا ولدقت شروط يحدد الأعباء التي تعود على عائق الهيئة والحقوق والصلاحيات المرابطة بها، وكذا عند الاقتضاء حقوق وواجبات المستعملين، المادة 44 من القانون رقم 01-88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، المؤرخ في 12-01-1998.

-هيئات الضمان الاجتماعي باعتبارها تابعة للنظام العام الإجباري للتأمين.

-الهيئات والجمعيات على اختلاف أنظمتها القانونية.

-الأشخاص المعنوية المستفيدة من المساعدات المالية .

-المؤسسات العمومية الاقتصادية.

² المادة 5 من المرسوم التنفيذي 08-272 السابق.

³ محمد مسعي، مرجع سابق، ص 143.

فالصفقات العمومية وفقا لما تم بيانه بشأن المعيار العضوي المحدد لحدود اختصاص المفتشية العامة للمالية، وبالنظر للصلاحيات القانونية التي تتمتع بها، تعتبر مجالا خصبا للممارسة المفتشية لصلاحياتها، لذلك فهي تقوم في سبيل التأكد من مطابقة الصفقة لمبدأ المشروعية وتحقيق الملائمة ب:

1- الفحص الشكلي للصفقات العمومية

- حيث يقوم هذا الفحص من خلال التأكد من توفر الصفقة على العناصر الآتية:¹
- البحث عن طريقة تحديد احتياجات المؤسسة العمومية.
 - الاطلاع على الشروط ومتطلبات الصفقة المحددة ضمن دفتر الشروط.
 - البحث عن طرق إبرام الصفقة ومدى صحتها ومطابقتها للنصوص القانونية المعمول بها.
 - التحقق من جدية أهداف الصفقة.
 - مراعاة الالتزام بالأجال المحددة من عدمه.
 - فحص سجل العروض.

2- الفحص الموضوعي للصفقات العمومية

فضلا عن الفحص الشكلي للصفقة العمومية يتعين البحث والتدقيق أكثر في العملية الرقابية من خلال الفحص الموضوعي، الذي يتجسد بالتأكد من الاختيار السليم للمتعاقد وفقا للمعايير القانونية المطلوبة، فضلا عن مراقبة كل مراحل إبرام الصفقة وصولا لعملية التنفيذ، بهدف وضع اليد على كل المخالفات كالنفقات الوهمية والإتلاف العمدي لمستندات المحاسبة التي تعتبر ضرورية لعملية الرقابة.²

وعمليات الفحص المنصبة على الصفقات العمومية سواء شكلا أو موضوعا، لا تتحقق إلا من خلال قيام المفتشية العامة للمالية بمراجعة جميع عمليات المحاسبين العموميين، لذلك فقد منحها القانون جملة من الوسائل القانونية كالاطلاع على المستندات والوثائق والتقارير اللازمة، وطلب المعلومات والاستفسارات الشفوية أ

¹ عباس زواوي، مرجع سابق، ص 237.

² المرجع السابق، ص 240.

والكتابية، وهذا ما يتم من خلال عمليات التفتيش التي يقوم بها المفتشين السابق بيانهم، حيث يلزم الجميع بالإجابة على طلبات المفتشين وإمدادهم بكل ما يسهل عملهم، بدافع احترام التدرج السلمي،¹ وعند عدم الاستجابة يوجه المفتش المعني إعدار إذا لم يلقى الرد خلال 8 أيام يتم تحرير محضر قصور ضد المعني أ ورئيسه.²

الفرع الرابع:

نتائج الرقابة المالية للمفتشية العامة للمالية

بعد انتهاء العملية الرقابية التي تقوم بها المفتشية العامة للمالية، لا بد من ترجمة الأعمال والملاحظات التي قام بها المفتشون بشأن فعالية الإجراءات الممارسة من المحاسبين العموميين، في شكل تقارير تبرز من خلالها ما توصلت إليه حول التسيير المالي والمحاسبي، حيث تضمنها الاقتراحات والتدابير التي يتعين الالتزام بها بما فيها كل اقتراح كفيل بتحسين الأحكام التشريعية والتنظيمية.³

لتصاغ هذه التقارير في شكل جدول من 04 خانات، تخصص الأولى للملاحظات والإثباتات المؤقتة للمفتشين، والثانية للإجابة عنها من قبل المحاسبين العاملين، والثالثة لرد المفتشين، والرابعة لملاحظات الرئيس الإداري للعون المحاسب الخاضع للتفتيش، ليتم مهرها بخلاصات مديري البعثات.⁴

حيث نلاحظ أن المشرع الجزائري قيد التقارير بجملة من الإجراءات الشكلية التي تجمع كل مراحل وأعضاء العملية الرقابية في جدول واحد، لضمان فعالية الرقابة وعدم ضياع التفتيشات والملاحظات.

بالرجوع للتقارير المقدمة من المفتشية العامة للمالية، يمكن أن نقسمها إلى أربعة تقارير نوردها في الآتي:

¹ المادة 19 من المرسوم التنفيذي 08-272 السابق.

² المادة السابقة.

³ المادة 21 من المرسوم التنفيذي 08-272 السابق.

⁴ المواد من 21-25 المرسوم التنفيذي 08-272 السابق.

أولاً: التقرير الأولي

هـ وذلك التقرير الذي يقوم به المفتش المشارك في الرقابة ضمن الفرقة والوحدة، حيث يقوم بتوقيعه ويسلمه للمكلف بالتفتيش أ ومدير البعثة أ والمفتش الجهوي، ويتحمل المسؤولية كاملة عن كل ما يرد فيه، مع ضرورة إعلام المسير قبل التدوين.¹

ثانياً: التقرير الأساسي

هـ وذلك التقرير المعد بعد جمع التقارير الأولية، حيث يتضمن المعايير والتقديرية اللازمة لفعالية التسيير، ويبلغ إلى مسيري المؤسسات أ والهيئات محل الرقابة، حيث لا يصبح نهائياً إلا بعد إتمام الإجراء التناقضي، المتمثل في الرد من قبل الهيئات والجهات المعنية خلال شهرين من تبليغها قابلة للتجديد مرة واحدة وإلا أصبحت نهائية.²

ثالثاً: التقرير الشخصي

هـ وذلك التقرير اللاحق للإجراء التناقضي تعده المفتشية العامة، حيث يبلغ لرئيس المسير الخاضع للرقابة أ والسلطة الوصية للهيئة المراقبة، لتتولى عملية الرد، وعند الامتناع تسجل المفتشية ذلك على أساس أنه مماثلة، وتمتنع عن إعداد التقرير السنوي،³ حيث نلاحظ أن عدم تقييد الجهات المعنية بالرد بمدة زمنية معينة وعدم إمكانية إلزامها يؤثر وينقص من فعالية الرقابة المالية.

رابعاً: التقرير السنوي

يتضمن هذا الأخير حصيلة النشاطات السنوية للمفتشية العامة للمالية، والاقتراحات الهامة المتعلقة بالأحكام والتشريعات المطبقة، حيث يعده رئيس المفتشية العامة بمساعدة المديرين المكلفين بالدراسات ، بالتعاون مع مديرية البرامج والتحليل

¹ المادة 20 من المرسوم التنفيذي 08-272 السابق.

² المادة 24 من المرسوم التنفيذي 08-272 السابق.

³ المادة 25 من المرسوم التنفيذي 08-272 السابق.

والتلخيص، ويسلم للوزير المكلف بالمالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد بخصوصها.¹

يتضح مما تقدم أن الإشكال الملاحظ بالنسبة للهيئات السابقة يطرح نفسه دائما، فما الطبيعة القانونية لهذه التقارير على اختلافها؟، حيث يتبن من النصوص القانونية أنها غير ملزمة ولا تتضمن جانب العقاب عند الامتناع عن الالتزام بها، وهذا ما يحد من فعالية الرقابة المالية للمفتشية العامة.

المبحث الثاني:

الرقابة المالية البعدية على الصفقات العمومية

لجأ المشرع الجزائري في إطار تفعيل الرقابة المالية القبلية الموكلة للجهات السابق بيانها، إلى تقرير رقابة مالية أخرى بعدية، بهدف تحقيق حماية أكبر للمال العام لاسيما في مجال الصفقات العمومية الذي يتم من خلاله صرف العديد من النفقات العامة، وأكلت هذه المهمة لجهة عليا تتمثل في مجلس المحاسبة، الذي يتولى التدقيق في استعمال الموارد والوسائل المادية والأموال العامة من قبل الهيئات الداخلة في نطاق اختصاصه، فه ويهدف للقضاء على كل الممارسات الغير مشروعة وأشكال الغش والتلاعب في الماسة بالمال العام، ففضلا عن صور الرقابة الأخرى يمارس المجلس رقابة ميدانية² تهدف للتأكد من أن الهيئة تستعمل الموارد المتاحة لها على أحسن وأكمل وجه.

سنخصص هذا المبحث لدراسة مجلس المحاسبة كآلية رقابة بعدية على الصفقات العمومية بالتطرق أولا لنظامه القانوني، مرورا باختصاصاته، وصولا للنتائج المترتبة على رقابته.

¹ المادة 26 من المرسوم التنفيذي 08-272 السابق.

² فرج الكشو، الصفقات العمومية ودائرة المحاسبات، مجلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق، جامعة صفاقس، 2012، العدد 19، ص261.

المطلب الأول: النظام القانوني لمجلس الدولة

لتحديد النظام القانوني لمجلس المحاسبة كخطوة أولى لدراسة إجراءات العملية الرقابية الممارسة من قبله، سنتطرق أولاً لنشأته، ثم لطبيعته القانونية التي تثير عدة إشكالات من الناحية العملية.

الفرع الأول: نشأة مجلس المحاسبة

لقد تم إنشاء مجلس المحاسبة بموجب القانون 80-05¹، استجابة للمادة 190 دستور 1976 التي تعتبر الأساس التشريعي لإنشائه، ليتكرس تأسيسه في الدساتير والتعديلات المتعاقبة، في دستور 1989، والتعديل الدستوري 1996 في المادة 160 منه، وصولاً للمادة 192 من التعديل الدستوري 2016 التي اعتبرت مجلس المحاسبة هيئة مكلفة بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وغيرها من الهيئات الداخلة في نطاق اختصاصه، كما أكدت على مساهمته في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية.

حيث عمد المشرع الجزائري إلى تعديل القانون 80-05 المنشأ لمجلس المحاسبة الذي منحه جملة من الصلاحيات القضائية سنينها في حينها، بموجب القانون 90-32²، الذي سحب منه هذه الصلاحيات واعتبره مجرد هيئة إدارية مستقلة تتولى الرقابة المالية البعدية دون أي ذكر للرقابة على نوعية التسيير يعمل بتفويض من الدولة، وحصراً نطاق اختصاصه بالدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكل هيئة خاضعة للقانون الإداري والمحاسبة العمومية³، مخرجا صراحة من نطاق اختصاصه العمليات الخاصة بالأموال المتداولة وفقاً للقانون المدني والتجاري والمؤسسات العمومية الاقتصادية، كما أنه نوع الحصانة القضائية عن أعضاءه⁴.

¹ القانون 80-05، المؤرخ في 01-03-1980، المتضمن ممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 10.

² القانون 90-32 المؤرخ في 04-12-1990 المتضمن تنظيم وسير مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 35.

³ المادة 03 من القانون 90-32 السابق.

⁴ المادة 04 من القانون 90-32 السابق.

ليأتي بعد ذلك القانون 95-20،¹ ويعيد كل ما تم نزعه بموجب القانون السابق كحاشية لإعطائه نوعاً من الاستقلالية والقوة لتفعيل الرقابة المالية الممارسة من قبله.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة

إن الملاحظ على نشأة مجلس المحاسبة السابق بيانها، والمراحل التي مر بها، أن المشرع كان يمنح تارة الصلاحيات القضائية وينزعها تارة، ثم أعادها بموجب القانون الأخير، لكن الإشكال الذي يطرح نفسه *هل يعتبر الاعتراف بالصلاحيات القضائية اعترافاً بكون المجلس هيئة قضائية؟

إن الإجابة على هذا الإشكال تجعلنا نستعرض جملة من النصوص الدستورية والقانونية، فالمادة 03 من القانون 90-20 المنظم لمجلس المحاسبة تحدثت عن اختصاصه الإداري والقضائي دون أن تحدد أ وتفصل في طبيعته القانونية. كما أن المادة 171 من التعديل الدستوري لسنة 2016 المحددة للجهات القضائية الإدارية من محاكم إدارية ومجلس الدولة لم تتضمن مجلس المحاسبة، وأيضاً المادة 11 من القانون العضوي 98-01 المنظم لمجلس الدولة أخضع قرارات مجلس المحاسبة للطعن أمام مجلس الدولة، فكل هذه النصوص تثير الشكوك والتضارب حول طبيعته القانونية.

أمام هذا الإشكال القانوني حاول الفقهاء التصدي لفكرة تحديد الطبيعة القانونية لهذا الأخير، حيث ذهب جانب من الفقه إلى اعتباره هيئة عمومية ذات طابع قضائي، أ وهيئة قضائية غير عادية، وحجتهم في ذلك أنه يتمتع بجملة من المظاهر القضائية يمكن إجمالها في الآتي:²

- التمتع بالاستقلالية العضوية والوظيفية والاستقلالية في التسيير.³

¹ القانون 95-20 المؤرخ في 17-07-1995 المتضمن مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 39.

² خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم اختصاصات القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، 2008، ص236.

³ المادة 28 من القانون 90-20 السابق.

- يتكون في تشكيلته من قضاة يخضعون لنظام قانوني أساسي خاص بهم، ممثلين في الرئيس والنائب ورؤساء الفرق والفروع والمستشارون والمحاسبون والناظر العام والناظر المساعدون.¹
- تتسم الإجراءات المتبعة أمامه بالسرية والتلقائية والكتابية والحضورية، وهي من مقومات العمل القضائي.
- صدور قرارات مجلس المحاسبة باسم الشعب الجزائري، وتتضمن في طياتها تأشيرات وحيثيات وأحكام.
- الطعن في قرارات مجلس المحاسبة يتم أمام مجلس الدولة، ويمكن أن تستأنف في أجل أقصاه شهر من التبليغ.²
- يمكن مراجعة قرارات مجلس المحاسبة من المتقاضي والسلطة السلمية أ والوصية.³

حيث يتضح من خلال ما تقدم أن مجلس المحاسبة هيئة مستقلة ذات طابع قضائي، نظرا لتداخل اختصاصه مع الاختصاصات القضائية، لكن لا يمكن الجزم بأنه هيئة قضائية، لأن الدستور والقانون لم يحدد ذلك صراحة، كما أن اضطلاعها برقابة المشروعية والملائمة يمنحها شق من الطابع الإداري، ورقابة التسيير والمالية يمنحها الطابع الاقتصادي، لذلك نفضل اعتبارها هيئة مستقلة ذات طابع إداري.

المطلب الثاني:

الدور الرقابي لمجلس المحاسبة

لدراسة الدور الرقابي لمجلس المحاسبة، سنبين أولا صلاحيات المجلس المختلفة، ثم نتطرق لنتائج العملية الرقابية التي يقوم بها، وصولا لمحاولة تقييم مدى فعالية الرقابة الممارسة من قبله.

¹ المادة 02 من القانون 95-23 المؤرخ في 09-03-1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 40.

² المادة 107 من القانون 90-20 السابق.

³ المادة 102 من القانون 90-20 السابق.

الفرع الأول:

صلاحيات مجلس المحاسبة

منح المشرع الجزائري لمجلس المحاسبة لممارسة الرقابة المالية البعدية، نوعين من الصلاحيات القانونية منها ما ه إداري ومنها ما ه وقضائي، نستعرض كل منهما في الآتي:

أولاً: الصلاحيات الإدارية لمجلس المحاسبة

لقد كلف المشرع الجزائري مجلس المحاسبة بالسهر على مراقبة حسن تسيير الموارد والأموال ، وكل الوسائل المادية من قبل الهيئات الداخلة في نطاق اختصاصه، فضلا عن التأكد من مطابقة العمليات المحاسبية للقوانين المعمول بها وهي ما تعرف برقابة التسيير، التي تقوم على أساس التأكد من توفر العناصر الآتية:¹

- التأكد من الفعالية من خلال مطابقة الأعمال المنجزة مع الأهداف والنتائج الفعلية للهيئات الداخلة في نطاق اختصاصه.
- التأكد من الاقتصاد في تكلفة الموارد المستخدمة من قبل هذه الهيئات، وتحقيق التوازن بينها وبين نوعية الإنتاج.
- التحقق من الكفاءة في استخدام الموارد البشرية والمادية مع الحصول على الحد الأقصى من المخرجات مقارنة بالمدخلات.

ثانياً: الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة

يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات قضائية تتجسد في التأكد من التزام الهيئات الداخلة في نطاق اختصاصه بمبدأ المشروعية، من خلال الالتزام الفعلي بالقوانين والتنظيمات المعمول بها، وهذا من خلال مراقبة ما يلي:²

- مراقبة المحاسبين العاميين فيما يقدمونه من حسابات من خلال التقارير التي يرفعونها إليه.
- مراجعة حسابات المحاسبين العموميين.

¹ المواد من 69-73 من القانون 90-20 السابق.

² المواد من 76-87 من القانون 90-20 السابق.

- التأكد من الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية.
- الوقاية من كل الممارسات غير المشروعة وأشكال الغش والتلاعب في مجال صرف المال العام وتسييره.

الفرع الثاني:

نتائج الرقابة المالية لمجلس المحاسبة

تتوج العملية الرقابية الممارسة من قبل مجلس المحاسبة بإعداد تقارير يضمنها النتائج المتوصل إليها، بشكل واضح ومحايد، حيث يتعين أن تكون التقارير هادفة وإيجابية فيما يتعلق بالجوانب المختلفة للمالية العامة، وبالاطلاع على النصوص القانونية المنظمة لعمل المجلس نجد نوعين من التقارير، نفضلها في العنصرين الآتيين:

أولاً: التقرير السنوي

يسعى مجلس المحاسبة إلى إخطار الحكومة بكل النقائص الواقعة أثناء تنفيذ الميزانية العامة، للعمل على تصحيحها وتفاديها مستقبلاً، وكذا السلطة التشريعية من خلال التقرير السنوي، حيث يعده الرئيس بمساعدة مكتب المقررين العامين المكون من ثلاثة مقررين، يتولون المهام الآتية:¹

- إعداد مشروع التقرير السنوي.
- إعداد مشروع التقرير التقييمي.

حيث يبين التقرير السنوي المعايير والملاحظات والتقييمات السنوية، الناتجة عن أشغال المجلس، مرفقة بالتوصيات والاقتراحات،² حيث يرفع التقرير سنوياً لرئيس الجمهورية والهيئة التشريعية، على أن يتم نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية.³

ثانياً: التقرير التقييمي

يعد مجلس المحاسبة تقريراً تقييماً يضم الإيرادات والنفقات النهائية للدولة، بهدف ضبط الميزانية العامة، حيث يتولى هذه المهمة باعتباره هيئة استشارية للحكومة في

¹ المادتين 53-54 من القانون 95-20 السابق.

² المادة 16 من القانون 95-20 السابق.

³ المادتين 170 من التعديل الدستوري 2016 السابق، والمادة 16 القانون 95-20 السابق.

مجال إعداد المشروع التمهيدي السنوي للمالية،¹ حيث تقوم الغرف المكونة للمجلس، بإعداد مذكرات قطاعية تضمنها المعلومات والملاحظات الضرورية لإعداد التقرير التقييمي، ليقوم رئيس كل غرفة بعرض ما أعده من مشاريع على المقرر المختص، ثم تبلغ للوزارات المعنية للمصادقة عليها خلال الأجل المحدد من المجلس على أن لا يتجاوز الشهر الواحد،² وبعد الرد يعد المجلس التقرير التقييمي ليعرضه على لجنة البرامج والتقارير لدراسته والمصادقة عليه،³ ليتم إرساله للحكومة التي ترسله للهيئة التشريعية.

الفرع الثالث:

الإشكالات التي تواجه رقابة مجلس المحاسبة

إن الناظر للناحية القانونية الموضوعية يجد أن مجلس المحاسبة يلعب دورا أساسيا وفعالا في الرقابة المالية، من خلال سهره على تقييم وإصلاح العمليات التي تستهدف المال العام على المدى البعيد، فرقابته تعمل بعد صرف النفقات وتحصيل الإيرادات، وتشمل المشروعية والملائمة في آن واحد، كما أنه يلعب دورا هاما في مكافحة الممارسات الغير مشروعة كالفساد بكل صوره.

لكن الواقع العملي غير ذلك فما زال بعيدا عن تحقيق دوره الأساسي المتمثل في ترشيد النفقات العامة، ولعل ذلك يرجع بالدرجة الأولى لعدم إلزامية تقاريره التي عادة ما يتم إهمالها، خصوصا وأنها تتسم بإجراءات معقدة وطويلة، لا تتماشى مع مقتضيات فعالية الرقابة، كما أن غياب الجانب الردعي وعدم إقرار حقه في توقيع عقوبات صارمة حال أيضا دون ذلك.

إن عدم استقلالية المجلس وتبعيته للسلطة التنفيذية يؤثر أيضا على فعالية الرقابة، وحتى على تحديد طبيعته القانونية السابق بيانها، ورغم تكريس التقارير من الناحية القانونية إلا أن عدم إلزامياتها وجعلها استشارية أثر كثيرا على الدور الرقابي

¹ المادة 18 من القانون 95-20 السابق.

² المادة 68 ، المرسوم الرئاسي 95-377، المؤرخ في 20/11/1995 ، المتضمن النظام الداخلي لمجلس المحاسبة.

³ المادة 68 المرسوم 95-377.

المنوط بالمجلس، فالملاحظ عمليا أنه لا يتم نشرها رغم نص القانون على ذلك صراحة كما تم بيانه في العنصر السابق.

خلاصة الباب الثاني

بعد تفصيلنا في الشق الأول من الدراسة على الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية، فقد خصصنا الباب الثاني لدراسة الرقابة المالية الممارسة في ذات المجال، بهدف حماية المال العام وترشيد النفقات، حيث عمد المشرع الجزائري إلى إقرار نوعين من الرقابة المالية، الأولى قبلية أي سابقة على تنفيذ الصفقة وصرف النفقة، تهدف لضمان مطابقة الإجراءات المتبعة من قبل المصلحة المتعاقدة للقواعد القانونية المعمول بها من جهة من خلال رقابة المشروعية، وضمان توجيهها وجهة سليمة للمجالات التي تحتاجها من خلال رقابة الملائمة.

حيث يتولى الرقابة المالية قبلية كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي والمفتشية العامة للمالية سواء على المستوى المركزي أ والجهوي، على اختلاف اختصاصاتهم إلا أن هدفهم واحد وه وعدم الأمر بصرف النفقة إلا إذا كانت مطابقة للقوانين وملائمة للغرض المرج ومنها.

أما النوع الثاني من الرقابة المالية فه ورقابة بعدية لها أبعاد وآثار أبعد من الأولى كونها تستهدف عمل الهيئات والمؤسسات الداخلة في نطاق اختصاصها وتحاول مراقبة التسيير المتبع من قبلهم ومطابقته للقوانين المعمول بها، بهدف حماية المال العام وضمان القضاء على كل الممارسات الغير مشروعة وأشكال الغش والتلاعب، حيث خولت هذه الصورة الرقابية لمجلس المحاسبة.

إلا أن هذه الهيئات الرقابية على اختلافها ورغم التنظيم القانوني الموضوعي الجيد والمفصل لمهامها، إلا أنها لم تحقق الفعالية المرجوة منها لعدة أسباب سنبينها من خلال النتائج المتوصل إليها من الدراسة.

الخاتمة

تعتبر الصفقات العمومية المحرك الأساسي لدعم عملية التنمية الشاملة في شتى القطاعات، حيث تضم مجموعة من العمليات المالية التي تستهدف النفقة وصرفها للدولة بغرض تجهيز وتسيير المرافق العمومية، وتقديم الخدمات للمواطنين، حيث يتم إبرام الصفقة بين المصلحة المتعاقدة ممثلة للدولة وما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة، كونها صاحبة الإرادة المنفردة في إبرام العقود الإدارية، وتوجيه النفقة بغرض تحقيق المصلحة العامة، وبين المتعاملين الذين يتمتعون بإرادة محدودة في الإبرام، فهم ملزمون بالشروط والمتطلبات الموضوعية من قبل المصلحة، ويخضعون لمراقبتها وإشرافها طيلة فترة التنفيذ.

فبإتباع الخاصية الإستراتيجية الآيلة لترشيد النفقة العامة النابع من إرادة تنموية مجسدة في المشاريع على اختلافها والمبالغ المالية المرصودة لها، تبنى المشرع الجزائري ترسانة قانونية مهيكلية برزنامة زمنية موجهة لإبرام صفقات عمومية هادفة لإشباع الحاجات العامة وتثبيت الدينامكية الاقتصادية باحترام المبادئ الأساسية الشفافية والعلانية والمساواة وتوزيع العادل للتنمية على التراب الوطني على نح ويحقق حماية المال العام من التبذير والفساد بكل صوره، برصد أنظمة تسعى لتحقيق التوازن والتكامل بين النفقة العامة وترشيدها وتحقيق المصلحة العامة بضبط قانوني للعمل الإداري في تحديد الحاجة والوصول لإشباعها.

لذلك كان لزاما وضع آليات قانونية تضمن التزام أطراف العلاقة التعاقدية بمبدأ المشروعية، وبالتطبيق السليم للنصوص والقوانين المعمول بها في مجال الصفقات العمومية، وملائمتها مع الظروف ومتطلبات المصلحة العامة، الأمر فرض خلق نظام رقابي يضم آليات تكفل حماية المصلحة المتعاقدة والمتعامل المتعاقد في نفس الوقت، إذ أنه ومن خلال دراستنا للرقابة على الصفقات العمومية وفقا للتشريع الجزائري نجد أن الرقابة الإدارية هي صورة من صور الرقابة على النشاط الإداري تتم بصورة ذاتية تلقائية من قبل المصلحة المتعاقدة باعتبارها أكثر إحاطة بمتطلبات العمل الإداري، فأقر المشرع

نوعان من الرقابة الإدارية داخلية قبلية تقوم بها لجنة فتح الأظرفة والعروض، وأخرى خارجية بعدية تقوم بها لجنة الصفقات العمومية على المستويات المحلية والجهوية والمركزية، دون أن ننسى الرقابة الوصائية المقررة من الجهات المركزية على الجهات اللامركزية.

ليحاول المشرع تفعيل الرقابة الإدارية بإرفاقها ودعمها بالرقابة المالية، التي تمس الجانب المحاسبي والمالي على وجه الخصوص، فهي عملية أساسية وحساسة داخل الإدارة في جميع المجالات والنواحي حيث تمكننا من التعرف على كيفية سير العمل داخل التنظيم والتأكد من استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها.

إذن فإنها تكفل سير الأعمال والتصرفات المالية بصورة منظمة ومستمرة من خلال تقييم الأداء، وتقويم الانحراف، وتصحيح الأخطاء ومعالجة أوجه النقص والإهمال التي تمس الصفقات العمومية، فهي تلعب أهمية كبيرة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للدولة، يبرز ذلك من خلال التوظيف الرشيد للأموال العامة لحمايتها من التبيد والضياع، حيث تعتبر الصفقات العمومية وجها من أوجه الإنفاق، ولهذا كان من الضروري إخضاعها لآليات رقابية محاسبية ومالية تناط لأجهزة تمارسها قانونا.

حيث أقر المشرع الجزائري الرقابة المالية السابقة التي يتولاها كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي والمفتشية العامة للمالية بهدف ضمان مشروعية النفقة وملائمتها للصفقة كما وموضوعا.

فضلا عن إنشاء مجلس المحاسبة للقيام برقابة مالية بعدية، لا تتدخل إلا بعد تنفيذ النفقات وتحصيل الإيرادات إلا أنها لا تقل فعالية عن الرقابة السابقة حيث تسمح بتصحيح التجاوزات المالية المرتكبة ول وبعد انقضاء السنة المالية.

فما يمكن ملاحظاته من خلال دراستنا أن المشرع قد نظم مختلف صور الرقابة الإدارية والمالية تنظيما قانونيا دقيقا وفعالا اتسم بكثرة الإجراءات وطولها حيث تستغرق وقتا طويلا مقارنة بما تتطلبه الصفقات من سرعة في الإنجاز وريح للوقت، إلا أنه تضمن بعض الثغرات والتداخلات في الاختصاص التي انعكست على الجانب العملي وأثرت على فعالية الرقابة، وبالتالي ينبغي تفعيل الرقابة بتحسين وسائلها وآلياتها وليس

إضفاء المزيد من البيروقراطية التي لا جدوى منها، وه وما يؤكد أن العبرة ليست بتعدد مستويات الرقابة وإنما بفعالية هذه الرقابة لضمان تنفيذ وإنجاز سليم للصفقات العمومية، وختاما لكل ما سبق نخلص إلى العديد من النتائج نوردتها فيما يلي :

• الرقابة الإدارية الداخلية تقوم بها المصلحة المتعاقدة ذاتها وهذا ما قد يؤثر على الاستقلالية والحياد.

• عهد المشرع بالرقابة الإدارية الداخلية للجنة فتح الأطراف وتقييم العروض، فه ويجمع بين مرحلتين، وهذا ما يجسد نوعا ما قواعد الشفافية التي تعد مبدأ أساسي من مبادئ الصفقات العمومية.

• أن المصلحة المتعاقدة هي التي تحدد أعضاء لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض، وهذا ما يؤثر على فعالية الرقابة.

• الاختلاف في الكفاءة المطلوبة بالنسبة لفتح الأطراف وتقييم العروض، فإذا كانت الأولى لا تحتاج لخبرة وكفاءة مهنية، فالثانية عكس ذلك تماما.

• تمتع لجنة فتح الأطراف وتقييم العروض بدور استشاري فقط، فضلا عن عدم تحديد الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عنها ومدى اعتبارها قرارات إدارية من عدمها، كما ه والحال بالنسبة لعدة إجراءات أخرى كالممنح المؤقت للصفقة.

• عدم الاعتراف بالإلزامية للقرارات الصادرة عن لجنة الصفقات العمومية بمنح التأشير أ ورفضه في إطار الرقابة الخارجية البعدية، وعدم تحديد طبيعة هذه القرارات أيضا.

• لم يحدد المشرع الجزائري ولم يفصل في الرقابة الوصائية حيث خصها بمادة واحدة فقط.

• عدم تحديد وضبط مصطلح المزايا الاقتصادية.

• تفعيل دور المراقب المالي من خلال منحه حق التدخل في مشاريع الصفقات العمومية، حيث لا تنفذ الصفقة قبل منح التأشير من

قبله، وتستمر رقابته حتى بعد ذلك على أهلية الشخص الذي يتولى صرف النفقة.

• إقرار حالة التغاضي ليقوم الأمر بالصرف بنقل الصفقة للمحاسب العمومي.

• مزامنة رقابة المحاسب العمومي لإبرام وتنفيذ الصفقة.

• تكريس إجراء التسخير من قبل الأمر بالصرف للمحاسب

العمومي بصرف نفقة معينة وبشروط معينة عند رفضه يؤثر أيضا على فعالية الرقابة.

• للمفتشية العامة للمالية صلاحيات جد واسعة إضافة إلى

مراقبة التسيير المالي والمحاسبي لمختلف الهيئات العمومية فإن اختصاصاتها الرقابية تشمل المؤسسات العمومية على اختلاف أنواعها.

• تخضع الملاحق حسب الحالة للتأشير القبلية للجنة الصفقات

المختصة أ وتأشير المراقب المالي مباشرة دون المرور على لجنة الصفقات.

• عدم استقلالية الهيئات المكلفة بالرقابة يؤثر على فعاليتها.

• إن هيئات الرقابة المالية القبلية والبعدية لا تملك حق توقيع

العقاب وتقتصر على الاقتراح والملاحظة، مما يؤثر على الرقابة لعدم وجود فكرة الردع.

• تقارير مجلس المحاسبة رغم ما تتسم به من إجراءات ومراحل

إلا أنها استشارية سواء بالنسبة لرئيس الجمهورية أ والسلطة التشريعية، كما أنها لا تنشر رغم النص القانوني على ذلك.

لذلك وانطلاقا مما تقدم نقدم الاقتراحات الآتية:

• تجسيد الأهداف المسطرة والمحددة وفق معايير يحكمها

ويضبطها التحكم في الأجال والتكلفة والنوعية.

- لا بد من التأكيد على نظام الرقابة القبلية سواء كانت إدارية أ ومالية، ودعم الأجهزة القائمة بها والأشخاص المكلفين بها لأنها هي الأهم لكونها تحول دون الأخطاء والاختلاسات قبل وقوعها.
- تفعيل مدونة أخلاقيات وأدبيات مهنة الأعوان العموميين المتدخلين في مراقبة وإبرام الصفقات العمومية.
- تفعيل إعداد محضر فتح الأظرفة وتقييم العروض وتوزيعه على المتعاملين والمتعهدين، لإضفاء الشفافية والمساواة وإبعاد الإدارة من دائرة التهمة والشك.
- إعطاء نوع من الحرية لسلطة الإدارة للابتعاد من فكرة الأقل سعر، ما يعرض المشاريع للرداءة في الإنجاز وطول الآجال.
- التأكيد على رقابة خارجية على طريقة وشروط تعيين أعضاء لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض، والتأكيد على عنصر التكوين وتحسين مستوى الأداء بهدف تجديد المعارف، ضمانا للسير الحسن للهيئة المستخدمة والرقابة، وهي من المسائل المنصوص عليها قانونا.
- الفصل القانوني في طبيعة القرارات الصادرة عن الهيئات الرقابية وفي مدى الزاميتها من عدمه، لأنه يؤثر مباشرة على فعالية الرقابة.
- وضع قوانين تبين شروط اختيار المراقبين الماليين والمحاسبين العموميين، كشرط الكفاءة في العمل والأمانة في الخدمة والأخلاق الحسنة.
- من الضروري تدعيم الرقابة الممارسة من طرف مجلس المحاسبة الذي تعرض للتهميش، وذلك بالسهر على أن يقدم تقاريره كما هو مقرر في القانون، ودعمه بوسائل رادعة في الجانب المالي، وكذلك الأمر بالنسبة المفتشية العامة للمالية، بأن تعطي صفة الضبطية القضائية لأعوانها بالإضافة إلى تفصيل مهامها بشكل دقيق فيما يخص

الصفقات العمومية كما يعتبر من الضروري التنسيق بين مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية هذا بتبادل المعلومات تفاديا لتكرار العمل بهدف الوصول إلى التكامل في الرقابة.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً : المصادر

الديساتير

- دستور 1976 المؤرخ في 22/11/1976 ، الجريدة الرسمية عدد 94.
- التعديل الدستوري 1986 المؤرخ في 28/11/1986 ، الجريدة الرسمية عدد 76.
- القانون رقم 01/06 ، المؤرخ في 06/03/2013، المتضمن التعديل الدستوري

القوانين

- القانون 05-80، المؤرخ في 01-03-1980، المتضمن ممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 10.
- القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7/7/1984، المتعلق بقانون المالية المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد 28 بتاريخ 10/07/1984.
- القانون رقم 90-21 المعدل والمتمم والمتعلق بالمحاسبة العمومية، المؤرخ في 15/08/1990، الجريدة الرسمية عدد 35 بتاريخ 15/08/1990.
- القانون 90-32 المؤرخ في 04-12-1990 المتضمن تنظيم وسير مجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية العدد 35.
- القانون 95-20 المؤرخ في 17-07-1995 المتضمن مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 39.
- القانون 95-23 المؤرخ في 09-03-1995 المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 40.

الأمر

- الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية 39.

المراسيم

المرسوم الرئاسي 95-377، المؤرخ في 20/11/1995 ، المتضمن النظام الداخلي لمجلس المحاسبة

- المرسوم الرئاسي 02-250 ، المؤرخ في 24 يוני و 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ، جريدة رسمية عدد52.
- المرسوم الرئاسي 03-301 المؤرخ في 11 سبتمبر 2003 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، جريدة رسمية عدد 55.
- المرسوم الرئاسي 10-236، المؤرخ في 07 اكتوبر 2010، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، جريدة رسمية عدد58 * الملغى *
- المرسوم الرئاسي 12-23، المؤرخ في 18 جانفي 2012، المعدل والمتمم للرسوم 10-236 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، جريدة رسمية عدد04 * الملغى *
- المرسوم الرئاسي 15-247، المؤرخ في 20 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ، الجريدة الرسمية 50.
- المرسوم التنفيذي رقم 80-53، المؤرخ في 01/03/1980 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد 10.
- المرسوم التنفيذي رقم: 90-334 المؤرخ في: 27/10/1990 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال التابعين للأسلاك الخاصة بالإدارة المكلفة بالمالية، جريدة رسمية رقم: 46 بتاريخ 1990.
- المرسوم التنفيذي رقم 91-311 المؤرخ في، 07/09/1991 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين الجريدة الرسمية العدد 43 المؤرخة في، 18/09/1991.
- المرسوم التنفيذي 92-32 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، المؤرخ في 20 يناير 1992، الجريدة الرسمية عدد 06، الذي ألغى

- المرسوم التنفيذي 83-502 المؤرخ في 20 أوت 1983 المتضمن التنظيم الداخلي للمفتشية العامة للمالية والأحكام المتخذة لتطبيقه، الجريدة الرسمية 06.
- المرسوم التنفيذي رقم 92-78، المؤرخ في 22/02/1992 المتضمن اختصاصات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد 15.
- المرسوم التنفيذي رقم 92/414 المؤرخ في، 14/11/1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتمزم بها.
- المرسوم التنفيذي رقم 09/374 المؤرخ في 16/11/2009 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92/414.
- المرسوم التنفيذي رقم 07-364، المؤرخ في 08/11/2007 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة المالية، الجريدة الرسمية العدد 75.
- المرسوم التنفيذي 08-273 ، المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، المؤرخ في 06_09-2008، الجريدة الرسمية العدد 50
- المرسوم التنفيذي رقم 08-274، المؤرخ في 06/09/2008 المتضمن المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، الجريدة الرسمية العدد 50.
- المرسوم التنفيذي رقم 11-381 ، المؤرخ 21/11/2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية العدد 64 .
- المرسوم التنفيذي رقم 17-11 المؤرخ في 15 جانفي 2017 يحدد كفاءات تسيير حساب التخصيص الخاص رقم 145-302 الذي عنوانه حساب تسيير عمليات الاستثمارات العمومية المسجلة بعنوان ميزانية الدولة للتجهيز، جريدة رسمية رقم 03 بتاريخ 18/01/2017 .

تعليمات وزارية

- تعليمات وزارية رقم 02 ، بتاريخ 06/02/2017 المتعلقة بتحديد المعايير التطبيقية للالتزامات والنفقات المدرجة في ميزانية الدولة للتجهيز.

- تعليمة الوزير الأول رقم 543 بتاريخ 2017/12/12 الخاصة بالالتزام بنفقات الدولة

المراجع باللغة العربية

- 1- ابراهيم عبد العزيز شيحة، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006.
- 2- أحمد محمد موسى، تقييم الأداء الاقتصادي في قطاع الأعمال والخدمات، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986.
- 3- أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2016.
- 4- باسم نعيم عوض، الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بني سويف، 2010.
- 5- بكر القباني، الإدارة العامة، الجزء الثاني، دار النهضة العربية.
- 6- بلال أمين زين الدين، جرائم نظم المعالجة الآلية للبيانات، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008
- 7- حسن عواضة،- عبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، دار الخلود، بيروت، 1995
- 8- حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، 2004.
- 9- حمدي سليمان سحيمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998.

- 10- رمضان محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دار النهضة العربية، بيروت، 1998
- 11- زاهر عبد الرحيم عاطف، الرقابة على الأعمال الإدارية، دار الريّة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
- 12- زاهر عبد الرحيم عاطف، الرقابة على الأعمال الإدارية، دار الريّة للنشر والتوزيع، عمان.
- 13- سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، مصر، 1996
- 14- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري المصري والعربي، (د.د.ن).
- 15- شيخ عبد الصديق، رقابة الأجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية، الملتقى الوطني السادس حول دور الصفقات العمومية في حماية المال العام، جامعة المدينة، يوم 20 ماي 2013
- 16- صالح يسمينة صفاء ومجدوبي شهرزاد، المفتشية العامة للمالية كأداة لقياس أداء عمل المؤسسة العمومية الاقتصادية، المجلة الجزائرية للاقتصاد والإدارة، العدد 7، جانفي 2016.
- 17- عبد الحميد حشيش، مبادئ القضاء الإداري، (د.د.ن)، القاهرة، المجلد الأول، 1981
- 18- عبد الحميد كمال حشيش، دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة.
- 19- عبد القادر باينة، الرقابة على النشاط الإداري، دار القلم، المغرب، 2010.
- 20- فريدة مزياي، المجالس الشعبية في ظل نظام التعددية الحزبية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005.

- 21- كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة، (د.د.ن)، بيروت، 1970، ص91- مصطفى أب وزيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، (د.د.ن)، الاسكندرية، 1975.
- 22- ماجد الحلو، القضاء الإداري، (د.د.ن)، الاسكندرية، 1988.
- 23- محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري المصري المقارن، الجزء الأول، دار نشر الثقافة، الاسكندرية.
- 24- محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى ، عين مليلة، الجزائر، ط 2، 2003،
- 25- مصطفى أب وزيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، الطبعة الرابعة، 1979.
- 26- فرج الكشو، الصفقات العمومية ودائرة المحاسبات، مجلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق، جامعة صفاقس، 2012
- 27- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاصات القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، 2008

المراجع باللغة الاجنبية

- 1- André de Lambadère, Traité du droit administratif, 7éd ,Paris 1976 .
- 2- C.f Le contrôles financier pour contrôlé les dépenses engagées, M.SABRI , K.AOUDIA, M.LALLEM
- 3- DE LQUBQDERE, Traite de droit administratif , PARIS, 1984
- 4- Manuel des procédures techniques financiers et comptables du trésor, ministre des finances, direction générale la comptabilité imprimé par SARL laser plus, Alger, 2014,
- 5- Mared prelot, La notion de pouvoir administratif, 1950.
- 6- Martia Pannetier, Eléments d'analyse comparative des établissements publics n droit Anglais, Paris, 1960.

- 7- Patrice Chétien et Nicole Chifflot, Droit administratif, 13eme édition, Dalloz, Paris, 2012
- 8- Rivero Jean, Droit administratif, Paris, 1965.

الاطروحة :

1- زواوي عباس، الفساد الإداري في مجال الصفقات العمومية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة.

الفهرس

1.....	مقدمة
4.....	الباب الأول:
4.....	الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري
5.....	المبحث الأول:
5.....	ماهية الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية
5.....	المطلب الأول:
5.....	مفهوم الرقابة الإدارية الممارسة على الصفقات العمومية
11.....	المطلب الثاني:
11.....	أهمية الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية
13.....	المطلب الثالث:
13.....	أهداف الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية
15.....	المطلب الرابع:
15.....	التقسيمات الفقهية للرقابة الإدارية
19.....	المبحث الثاني:
19.....	أسس الرقابة الإدارية
19.....	المطلب الأول:
19.....	الأساس التاريخي لفكرة الرقابة الإدارية
21.....	المطلب الثاني:
21.....	الأساس القانوني للرقابة الإدارية تفعيل مبدأ المشروعية
26.....	الفصل الثاني:
26.....	آليات ممارسة الرقابة الإدارية في مجال الصفقات العمومية
27.....	المبحث الأول:

- 27..... آليات الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية
- 32..... المبحث الثاني:
- 32..... آليات الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية
- 33..... المطلب الأول:
- 33..... اللجنة الجهوية للصفقات العمومية
- 35..... المطلب الثاني:
- لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية والهيكل غير الممركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري.....
- 35.....
- 37..... المطلب الثالث:
- 37..... اللجنة الولائية للصفقات العمومية
- 41..... المطلب الرابع:
- 41..... اللجنة البلدية للصفقات العمومية
- 43..... المطلب الخامس:
- لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية والهيكل الغير ممرکز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري.....
- 43.....
- 45..... المطلب السادس:
- 45..... اللجنة القطاعية للصفقات العمومية
- 49..... خلاصة الباب الأول
- 51..... الباب الثاني:
- 51..... الرقابة المالية على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري
- 53..... الفصل الأول:
- 53..... أجهزة الرقابة المالية على الصفقات العمومية في التشريع الجزائري
- 54..... المبحث الأول:
- 54..... أجهزة الرقابة المالية القبلية على الصفقات العمومية

54.....	المطلب الأول:
54.....	الدور الرقابي للمراقب المالي.....
67.....	المطلب الثاني:
67.....	الدور الرقابي للمحاسب العمومي.....
76.....	المطلب الثالث:
76.....	الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية.....
91.....	المبحث الثاني:
91.....	الرقابة المالية البعدية على الصفقات العمومية.....
92.....	المطلب الأول:
92.....	النظام القانوني لمجلس الدولة.....
94.....	المطلب الثاني:
94.....	الدور الرقابي لمجلس المحاسبة.....
99.....	خلاصة الباب الثاني.....
100.....	الخاتمة.....
106.....	قائمة المصادر والمراجع.....